



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas**

**MÁSTER UNIVERSITARIO**

**Cooperación al Desarrollo**

**TRABAJO FINAL DE MÁSTER**

“Incidencia del programa de Consolidación Territorial (2010-2014) que promueve el Desarrollo Alternativo en municipio de la Macarena, departamento de Meta, Colombia”

Fecha de presentación: 15 de junio del 2017

**Directora: Miguel Ángel López Navarro**

**Alumno: Sergio Alejandro Ríos Caicedo**

## **1 RESUMEN**

El objeto de este trabajo es analizar la incidencia de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en el municipio de La Macarena. Como política pública tiene como misión reconstruir los territorios que han sido devastados por décadas de violencia, consolidar los logros de la seguridad y eliminar los cultivos de uso ilícito en Colombia. Se revisa la trayectoria institucional colombiana en la promoción de programas de desarrollo alternativo y se realiza un diagnóstico básico de la oferta institucional en servicios sociales, seguridad y justicia, desarrollo económico y capital social; elementos esenciales para la consolidación de un territorio.

### **Palabras Clave:**

Política Pública - Implementación - Desarrollo Alternativo - Cultivos de uso ilícito - La Macarena - Consolidación Territorial

## **2 ABSTRACT**

The purpose of this paper is to analyze the impact of the National Policy of Consolidation and Territorial Reconstruction (Policy) in the municipality of La Macarena. As a public policy its mission is to rebuild territories that have been devastated by decades of violence, consolidate security gains and eliminate illicit crops in Colombia. Also necessary to review the promotion of Alternative Development programs and make a basic diagnosis of the institutional offer in security and justice, economic development, social capital and the provision of social services. The foregoing, are essential elements for the consolidation of a territory.

### **Keys words:**

Public Policy - Implementation - Alternative Development - Crops for illicit use – La Macarena - Territorial Consolidation

### **3 CONTENIDO**

1	RESUMEN.....	2
2	ABSTRACT .....	2
3	CONTENIDO .....	3
4	LISTA DE TABLAS.....	5
5	LISTA DE ILUSTRACIONES .....	5
6	LISTA DE FIGURAS.....	5
7	INTRODUCCION.....	6
8	OBJETIVOS .....	8
8.1	OBJETIVO GENERAL .....	8
8.2	OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	8
9	FUNDAMENTOS TEORICOS.....	8
9.1	REFERENTE CONCEPTUAL DEL DESARROLLO ALTERNATIVO .....	8
9.1.1	Construcción del Estado.....	8
9.1.2	Conflicto armado y Gobernabilidad .....	9
9.1.3	Desarrollo. ....	10
9.1.4	Política pública para el Desarrollo .....	12
9.1.5	Desarrollo Alternativo como respuesta a la Problemática de Drogas.....	13
9.2	REFERENTE CONTEXTUAL .....	15
9.2.1	Contexto histórico de la lucha antidroga .....	15
9.2.2	Legislación Colombiana en la lucha contra las Drogas 1920 – 2002 .....	24
9.2.3	Naciones Unidas y el Desarrollo Alternativo .....	28
10	METODO.....	29
10.1	Estudio de caso .....	29

10.2	Unidad de análisis. ....	30
10.3	Técnicas de Recolección De Información .....	30
10.3.1	Revisión de fuentes secundarias. ....	30
10.3.2	Entrevistas semiestructuradas .....	31
10.3.3	Grupos focales .....	32
11	RESULTADOS DE INVESTIGACION.....	34
11.1	Trayectoria Institucional de Programas de Desarrollo Alternativo en Colombia.....	34
11.1.1	Plan de Rehabilitación 1958 - 1978. ....	34
11.1.2	Plan Nacional de Rehabilitación, 1982 - 1994 .....	35
11.1.3	Programa de Desarrollo Alternativo PLANTE 1994 – 1998. ....	36
11.1.4	Programa de Desarrollo Alternativo 1998 – 2002. ....	38
11.1.5	Programa de Desarrollo Alternativo para la Seguridad Democrática (2002 – 2006) 40	
11.1.6	Programa de Desarrollo Alternativo para la Seguridad Democrática (2006 – 2010) 42	
11.1.7	Política de Consolidación Territorial (2010 – 2014) .....	43
11.2	Incidencia del programa de desarrollo alternativo en el marco de consolidación territorial (2010 – 2014) en el municipio de la macarena .....	50
11.2.1	Contexto Municipal de la Macarena .....	50
11.2.2	Situación de Cultivos de Coca en la Macarena .....	53
11.2.3	Programa de Desarrollo Alternativo para la Consolidación en la Macarena. ....	55
11.2.4	Hallazgos. ....	58
12	CONCLUSIONES.....	72
13	BIBLIOGRAFIA.....	75
14	ANEXOS.....	84
14.1	ANEXO Guías de Recolección de Información.....	84
14.1.1	GUIA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA. ....	84
14.1.2	GUIA TEMATICA PARA GRUPOS FOCALES .....	85

## **4 LISTA DE TABLAS**

Tabla 1. Municipios Priorizados por Consolidación .....	48
Tabla 2. Veredas y Número de Familias Inscritas al Programa de Familias Guardabosques Productivas 2014.....	55
Tabla 3. Resumen Inversión en la Macarena .....	58

## **5 LISTA DE ILUSTRACIONES**

Ilustración 1 Principales Enfoques del Desarrollo.....	12
Ilustración 2. Estrategias de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos 2005.....	41
Ilustración 3. Concepto de la Consolidación Territorial.....	45
Ilustración 4 Composición de Esfuerzo del Estado.....	45
Ilustración 5 Focalización Territorios para la Consolidación .....	47
Ilustración 6. Mapa Municipio de la Macarena.....	51
Ilustración 7. Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena .....	52
Ilustración 8. Hectáreas de Coca en el Departamento del Meta .....	54
Ilustración 9. Hectáreas de Coca en la Sierra de la Macarena.....	54

## **6 LISTA DE FIGURAS**

Figure1. Infografía de Seguridad y Justicia según Beneficiarios .....	60
Figure 2. Infografía de Servicios Sociales según Beneficiarios .....	62
Figure 3. Infografía de Oferta Educativa, Comunicaciones y Vías según Beneficiarios.....	64
Figure 4. Infografía del Capital Social según Beneficiarios .....	66
Figure 5. Infografía en Aspectos Económicos de las Veredas según Beneficiarios.....	68

## **7 INTRODUCCION**

En Colombia han existido numerosos factores que han beneficiado la proliferación del cultivos de uso ilícito, algunas de ellas se evidencian más claramente como el conflicto armado y su lucha territorial que aumenta el desplazamiento de familias enteras hacia zonas más recónditas; la falta de un cambio en la política agraria que dé respuesta a la marginalidad en la que viven los campesinos colombianos; y la poca oferta institucional en las regiones en la mayoría de las regiones rurales. Planificar alternativas al fenómeno requiere reconocer desde su base las características socioeconómicas de los agricultores y desde este punto generar los contenidos de las políticas públicas de la lucha antidroga en Colombia. Cada región colombiana contiene numerosas características sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales, que hacen más difícil la tarea de formular estrategias que permitan mitigar eficazmente el fenómeno de los cultivos de uso ilícito. La Política Nacional de Consolidación Territorial contempla una arquitectura única para implementar en todo el territorio nacional y establece ciertos indicadores relativos a la seguridad y a la erradicación de cultivos de uso ilícitos como elementos suficientes para determinar si la estrategia alcanza sus objetivos en un territorio. Como una de las herramientas de esta política que complementan su accionar en el territorio propone el Desarrollo Alternativo para la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito y direcciona a las administraciones municipales para que aumenten la oferta institucional a las comunidades por medio de un accionar interinstitucional organizado. No obstante, la ausencia de análisis investigativos que permitan dar cuenta del alcance de la sinergia de la articulación interinstitucional a nivel municipal de la Política de Consolidación Territorial y la incidencia de esta en aspectos socioeconómicos directamente en los Municipios hace un espacio de interés de estudio para el autor.

El propósito del presente estudio de caso buscó tener un acercamiento a los alcances de la actual Política Pública de Consolidación Territorial en el contexto del municipio de la Macarena, que es de alto valor histórico y geopolítico para las economías ilícitas y la presencia de Grupos Armados Ilegales que hacen que esta región sea de las zonas más antiguas de producción de cultivos de uso ilícito en el país. A través de dos objetivos específicos: el primero de ellos pretende realizar una descripción juiciosa pero sucinta de la trayectoria institucional del gobierno colombiano en la promoción de programas e iniciativas que promueven el desarrollo Alternativo en Colombia. El segundo es establecer la Incidencia del Programa de Consolidación Territorial, mediante la descripción de la situación de cultivos de coca, los alcances del programa de Desarrollo Alternativo *Familias Guardabosques Productivas* y establecer un diagnostico básico de la oferta institucional local en aspectos como desarrollo económico, seguridad y justicia, capital social y la oferta de

servicios sociales, que son elementos esenciales en la consideración de un territorio consolidado por esta estrategia.

Inicialmente se tiene un acercamiento con el contexto histórico mundial de la lucha antidroga y como las iniciativas que promueven el Desarrollo Alternativo se relacionan como respuesta a la problemática de Drogas en su historia reciente. El capítulo de resultados, describe la trayectoria colombiana en programas de Desarrollo Alternativo desde su incipiente concepción en planes de desarrollo rural (1958 – 1982) pasando por su primera incursión como Programa piloto en 1985 hasta la Política Nacional de Consolidación en el 2014. La segunda sección de resultados, ofrece un acercamiento al contexto del municipio de La Macarena por medio de una descripción de la situación de cultivos ilícitos entre el periodo de 2005 al 2015 y describe el desarrollo del programa de Familias Guardabosques Productivas en el municipio de la Macarena como estrategia de Desarrollo Alternativo que opero entre el 2014 y el 2016. Y finalmente aporta hallazgos obtenidos mediante la indagación y recolección de información primaria en aspectos como Desarrollo Económico, Seguridad y Justicia, Capital Social y la oferta de Servicios Sociales, que permitan construir una imagen diagnostica que permita obtener un acercamiento a la incidencia tuvo la Política Nacional de Consolidación en el Municipio de la Macarena

## **8 OBJETIVOS**

### **8.1 OBJETIVO GENERAL**

Establecer la Incidencia del programa de Consolidación Territorial que promueve el desarrollo alternativo en el municipio de la Macarena, departamento de Meta, Colombia.

### **8.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Describir la trayectoria institucional de los principales programas de desarrollo alternativo en Colombia.
- Establecer la incidencia del programa de Consolidación Territorial en municipio de la Macarena, mediante la descripción de la situación de cultivos de coca, los alcances del programa de Desarrollo Alternativo *Familias Guardabosques Productivas* y un diagnóstico básico de la oferta institucional local en aspectos como desarrollo económico, seguridad y justicia, capital social y la oferta de servicios sociales.

## **9 FUNDAMENTOS TEORICOS**

### **9.1 REFERENTE CONCEPTUAL DEL DESARROLLO ALTERNATIVO**

#### **9.1.1 Construcción del Estado**

Los procesos de construcción de los estados obedecen a dinámicas de centralización de la autoridad política, así entonces, la presencia de Estado se concreta en funciones de provisión de seguridad, protección de derechos y administración de justicia. Arévalo (2014) retomando a Patiño (2012), reseña que durante más de 200 años de vida republicana el estado Colombiano ha sido incapaz de llevar a término la centralización política. Evidencia de ello es la injerencia en algunos territorios de los grupos armados ilegales paramilitares o autodefensas, y guerrilla.

La conciencia de que el proceso colombiano de construcción del Estado tiene rasgos particulares que hacen imposible asimilarlo a la historia europea o latinoamericana en general. Colombia, en el siglo XX, se ha caracterizado por tener un Estado cada vez más fuerte dentro de una debilitada estructura social. De Zubiría (2015). Este mismo autor retomando a Pecaut (2001) definiría la “precariedad” como el tipo de relación entre el Estado y la sociedad en Colombia, y no un problema de fortaleza o debilidad del Estado, esta “precariedad” es manifestada como: *la incapacidad para consolidar su influencia en la vida social; la falta de unidad simbólica de la nación y la fragmentación del territorio.*



### **9.1.2 Conflicto armado y Gobernabilidad**

Durante más de cinco décadas Colombia ha vivido un conflicto interior muy complejo, afectando seriamente el desarrollo humano, las libertades civiles y la democracia. Muchos gobiernos han hecho frente a la suma de los factores que lo agudizan como el narcotráfico, la debilidad institucional, las grandes disparidades sociales, la corrupción, abandono estatal y desigualdad agraria. Sin embargo, la injerencia en los territorios de los grupos armados ilegales (GAI: paramilitares o autodefensas, y guerrilla) es una de las principales causas y consecuencias para que el desarrollo social y los derechos básicos de los ciudadanos estén siempre ausentes, de manera que la fuerza armada ilegítima se va apropiando de los territorios más alejados de la estructura del estado. La realidad que se tiene en muchos municipios colombianos es la acción beligerante de grupos violentos sobre una población abandonada y amenazada en todos los ámbitos.

La gobernanza constituye las reglas de juego, la gobernabilidad reivindica las capacidades que éstas les otorga a los actores sociales. Desde esta perspectiva la gobernanza determina y regula la interacción entre actores estratégicos, mientras que la gobernabilidad demuestra la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo. Prats (2001).

Una de las definiciones más básicas de la gobernabilidad permite entender que es un equilibrio entre las demandas sociales de la ciudadanía y la capacidad del sistema político para responder a ellas. La relación entre uno y otro permitirá hablar entonces de las condiciones de gobernabilidad. No obstante, los factores que agudizan el conflicto y la presencia de grupos armados ilegales inciden en la gobernabilidad territorial y la legitimidad que se atribuye a quien sea capaz brindar los espacios de acción pública, en cuanto a seguridad, desarrollo económico y social, el disfrute de un bienestar general. Mayorga & Córdova (2007).

La relación entre gobernabilidad y desarrollo está en función de la capacidad del régimen político para que los actores estratégicos se integren y aseguren la eficacia del ejercicio de la autoridad. De ello se considera que la gobernabilidad con estas garantías, proyecte la capacidad social como un atributo colectivo que persigue el desarrollo humano y sí es estructurado socio – políticamente de modo tal, que los actores estratégicos se interrelacionen para tomar decisiones colectivas de acuerdo a un sistema de reglas y procedimientos, se puede decir que es un sistema social gobernable. Prats (2001).

### **9.1.3 Desarrollo.**

*“La idea de progreso es una síntesis del pasado y una profecía del futuro”*

*John Bagnell Bury. Idea of progress. 1920*

El concepto podría tener sus orígenes, según Unceta (2009) desde que la inquietud del sentido del ser, que desea conocer los factores que determinan el progreso humano, los factores que favorecen el bienestar son asociados a los cambios de sistemas productivos en consecuencia de la revolución industrial. Desde el punto de vista más básico el desarrollo es un sinónimo de evolución, de transformación, de progreso y cambio; áreas como las ciencias sociales, cultura, ingeniería, economía, sociología y psicología confluyen en su utilización. Fernández (2010).

Varias aproximaciones multidisciplinarias confluyen en que, inicialmente la perspectiva del desarrollo es asociada directamente con el crecimiento económico, en una etapa de la historia de la humanidad impregnada de post guerra con miras hacia la idea de progreso, a través de lo que se denominó la Economía del Desarrollo; esta relacionaba el incremento de la capacidad productiva de las naciones con el progreso y la capacidad de producir bienestar, medido en PIB/Habitante<sup>1</sup> en un determinado tiempo, se consideraba que el bienestar de las personas estaba estrechamente vinculado con la riqueza de sus países. López (2016). Es decir, el enfoque de desarrollo con un estrecho vínculo entre el crecimiento económico nacional y la ampliación de las opciones individuales del ser humano.

Según Varcarcel (2006) se inician en la década de 1970 las aproximaciones ambientalistas al desarrollo como consecuencia de efectos poco deseados de la industrialización. Las preocupaciones hacia el futuro de la tierra comienzan a estar en la agenda de los organismos internacionales donde se hace referencia de la necesidad de conservar los recursos vivos para el desarrollo sostenido. La Conferencia de Estocolmo (1972) comenzó a analizar e incorporar el concepto de *Desarrollo Sostenible*, posteriormente en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, (1989) es seriamente asumido por varios sectores. En 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo ("Comisión Brundtland"), incorpora a la conceptualización del desarrollo, la toma de conciencia sobre los efectos de las acciones del presente para las condiciones de vida en el futuro. La sustentabilidad ambiental se asume como la condición imprescindible para asegurar la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. El

---

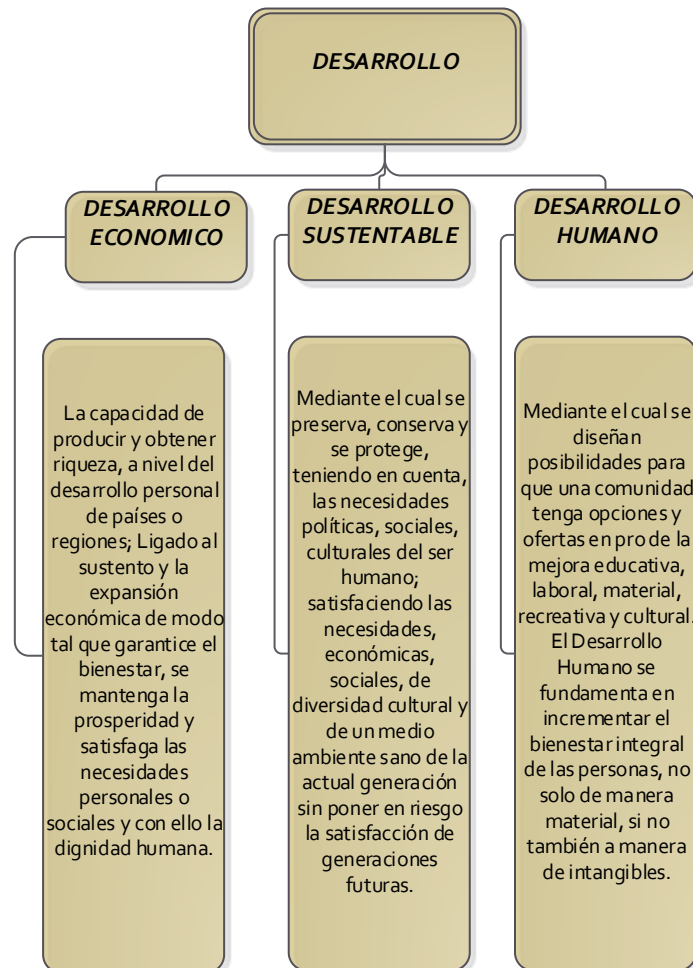
<sup>1</sup> PIB es el valor total de los bienes y servicios producidos en un país durante un cierto periodo de tiempo (generalmente un trimestre o un año); es decir, el total de lo que se produce con los recursos que se han utilizado en la economía, valorando cada bien final o servicio al precio que se maneja comúnmente en el mercado. Definición extraída del Banco de la República, Colombia.

postulado expresa que el crecimiento de la población y sus necesidades, no deben ir más allá de la capacidad de los ecosistemas para su soporte. Este enfoque entonces es entendido como *Desarrollo Sustentable*, que vincula la preocupación de la equidad social entre las distintas generaciones y su correlación entre el carácter de las naciones a nivel económico, social y medioambiental.

Posteriormente en la década de 1990 se empezaría a crear un modelo más centrado en el ser humano, en el primer informe de desarrollo humano emitido por el Programa de las Naciones Unidas Para El Desarrollo – PNUD, establece su definición como el proceso de incrementar la posibilidades de elegir de los seres humanos, basado en un enfoque de *capacidades* concebido por Amartya Sen, donde las posibilidades no solo las restringe el ingreso sino la oportunidad razonable que tiene las personas de desarrollar su potencial de acuerdo a sus intereses y necesidades. (PNUD 1990). En este sentido hace una reflexión muy esclarecedora pues el ingreso es catalogado como un medio y no como un fin, donde el bienestar de una sociedad depende del uso que se le dé al ingreso y no del nivel de ingreso.

El informe de Desarrollo Humano del 1996, trae consigo dos conclusiones fundamentales en la relación del crecimiento económico con el desarrollo humano: el crecimiento económico no necesariamente implica desarrollo humano y que no puede haber desarrollo humano sostenible si no hay crecimiento en el largo plazo. Las observaciones del informe señalan que, si bien, algunos países han crecido, también ha crecido su ingreso per cápita y el crecimiento sin manejo trae la explotación desmedida de recursos, desigualdad, pérdida cultural, y desempleo. (PNUD 1996).

*Ilustración 1 Principales Enfoques del Desarrollo.*



Fuente: Elaboración Propia

#### **9.1.4 Política pública para el Desarrollo**

Los gobiernos tienen la capacidad y el interés de resolver problemas públicos, a su vez, ese nivel de capacidad, en cierta medida también se transforma en un control popular; entonces la eficacia de los gobiernos en dar respuesta a las necesidades de las comunidades también es entendida como una fuente de legitimidad. Fernández (1999).

La política pública según Fernández, no es un fenómeno que tienda a ser objetivo en los cuales se pueda evidenciar claramente sus perfiles, de hecho su existencia debe ser el fruto de la investigación en el plano empírico, mediante la identificación de elementos constitutivos con sus resultados y sus consecuencias a lo largo de un tiempo. Dependiendo de su enfoque y tipología se

puede llevar a establecerlas como un proceso de cinco etapas, la *Identificación del problema*, *Formulación de Alternativa*, *Toma de decisión*, *Aplicación de la acción*, *Evaluación de los resultados*. De esta última, la *Evaluación de los Resultados*, Fernández identifica dos vertientes, una que es realizada constantemente por sujetos comunes (periodistas, políticos, ciudadanos) que formulan juicios de valor sobre las políticas gubernamentales y otra llevada a cabo por especialistas de acuerdo con métodos de ciencias sociales mediante los cuales plantean tener un conocimiento de base científica acerca de los resultados obtenidos por las políticas.

De acuerdo con Figueroa (2012), la política pública debe ser el resultado de la participación social y de la convergencia en aspectos de la vida en común para la sana convivencia y la justicia; la concepción de la economía como el conjunto de mecanismos que hacen más eficiente la distribución y uso de los recursos disponibles territorialmente, la riqueza para la satisfacción de las necesidades materiales e inmateriales, individuales y colectivas, más allá de los límites de la propiedad individual; desde la identidad de los que habitan dicho espacio que reflejan una historia, sucesos sociales y una trama cultural común. Ello finalmente influye en el diseño e implementación de políticas públicas que contribuyan al bienestar humano, social y natural como indicadores de desarrollo.

#### **9.1.5 Desarrollo Alternativo como respuesta a la Problemática de Drogas.**

El Desarrollo Alternativo es un concepto que ha buscado con diferentes estrategias crear un entorno económico y social en el que los hogares campesinos pueden alcanzar un nivel de vida aceptable sin necesidad de cultivar plantas que contengan estupefacientes y sustancias psicotrópicas. El enfoque del concepto varía principalmente según las regiones y los donantes<sup>2</sup>.

Según Naciones Unidas (2015) el Desarrollo Alternativo es “...un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas...” aunque existen diferentes definiciones según los países donde se ejecutan los proyectos

---

<sup>2</sup> Concepto elaborado a partir de Mansfield, D. (1999) **Alternative Development: The Modern Thrust of Supply-side Policy** y la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC (2017)

y/o programas, este sin duda un concepto en constante transformación. La definición no debe ser la misma, sin embargo su finalidad si está bien definida en la contribución del desarrollo económico de zonas especialmente rurales con el fin de dirigir la atención a los factores y causas profundas de las economías ilícitas de drogas<sup>3</sup>.

#### **9.1.5.1 Antecedentes**

Según Mansfield (1999), el Desarrollo Alternativo surge desde el fracaso de las iniciativas de sustitución de cultivos ilícitos de los años setenta, que pese a lograr identificar cultivos alternativos para las regiones, no impactaron la estructura económica habitual de las familias hacia lo ilícito. El enfoque del desarrollo rural integrado de los años ochenta, busco corregir esta característica sustituyendo los cultivos, adicionalmente mejorar ingresos y promover la integración de las zonas, impactando la economía y su condición social con oportunidades en generación de ingresos; iniciativas de desarrollo social destinadas a mejorar la educación, salud, agua potable y saneamiento básico para las comunidades<sup>4</sup>.

#### **9.1.5.2 Lineamientos**

En consecuencia de los foros de drogas que se han realizado mundialmente, la comunidad internacional ha logrado establecer un consenso con criterios concretos que rigen el conjunto de proyectos y programas de cooperación en la lucha antidroga. Para los autores Cabieses & Musso (1999), existen elementos importantes coadyuvantes en la efectividad de las diferentes iniciativas o Programas de Desarrollo Alternativo, principalmente:

- Deben estar enmarcados dentro de programas de desarrollo del país donde se implementan.
- Debe entenderse desde una perspectiva de desarrollo rural integrado, no meramente agrícola, apoyando labores de infraestructura, salud, educación y capacitación técnica.
- Necesita la activa participación de la comunidad en el planeamiento y ejecución de los proyectos.

---

<sup>3</sup> En los últimos años una gran cantidad de conferencias internacionales, grupos de trabajo de expertos y seminarios han analizado y debatido las formas de precisar el concepto y los planteamientos del Desarrollo Alternativo. Basado en World Drug Report, Naciones Unidas (UNODC 2015).

<sup>4</sup> Según Mansfield, D. (1999) Hasta inicios de los años ochenta a nivel internacional, sólo se han intentado dos proyectos de desarrollo alternativo en las zonas de cultivos de cannabis, en el valle Bekaa en Líbano, que también produce Opio y la región de Rif en Marruecos.

- Son programas de mediano y largo plazo de carácter multidisciplinario de alivio a la pobreza.
- Deben estar orientados hacia el mercado y en lo posible vincular al sector privado para el fomento del mismo.

Varios estudios sugieren que existe una relación directa entre los problemas de desarrollo y la producción de drogas, por esta razón no solo se trata de controlar la producción de sustancias, sino que las regiones con problemas de desarrollo puedan reducir la pobreza, asegurar la sostenibilidad, mejorar las oportunidades de participación y fortalecer las condiciones de políticas básicas para el desarrollo y el buen gobierno.

## **9.2 REFERENTE CONTEXTUAL**

### **9.2.1 Contexto histórico de la lucha antidroga**

En el mundo hace más de 140 años que se viene ejerciendo algún tipo de control al consumo y producción de drogas de carácter ilícito. Los gobiernos a través de un sistema internacional de normas han buscado controlar las sustancias adictivas que se consumen o producen al interior de sus fronteras principalmente por los efectos nocivos hacia su sociedad y el asocio actividades de rebelión, disidencia política y patrones de un detrimento del valor social. La primera referencia que se tiene de ello se remonta a los finales del siglo XVIII<sup>5</sup> con el decreto emitido por el emperador Chino Yongzheng en 1729 donde instauro un decreto prohibiendo la importación y venta del Opio en China.

En 1874 predecesores de la era Victoriana forman un grupo autodenominado “Sociedad para la Represión del Opio” (UNODC 2008) quienes se conformaron como un efectivo grupo que ejercía presión en el Reino Unido, rápidamente grupos religiosos se sumaron a la causa, lo que produjo que el Parlamento Británico introdujera una serie de resoluciones anti – opio entre 1875 y 1890 con incidencia directa en los tratados de producción de Opio en India<sup>6</sup> para la comercialización en

---

<sup>5</sup> El consumo del opio en China presentó un cambio dramático cuando los fumadores de tabaco lo esparcieron en sus pipas, el habito del tabaquismo presentó un mayor potencial de adicción al adicionar esta novedosa forma de consumo, pues tradicionalmente el Opio se ingería. Para mediados del siglo XVII el Primer problema de adicción a gran escala fue detectado en el puerto de Amoy (Xiamen) en Formosa (Taiwán) en 1683; en consecuencia a ello tiempo después el emperador Chino Yongzheng en 1729 emitió un decreto prohibiendo la importación y venta del Opio, que en principio redujo la diseminación del problema pero automáticamente elevó los precios y fomento el contrabando de Opio hacia China. Basado en World Drug Report – United Nations 2008.

<sup>6</sup> India siendo colonia Británica logro tratados de comercio legal de Opio hacia China lo que generaba muy buenos dividendos para el Reino Unido.

China. Sin embargo los intereses económicos del Gobierno Británico no se dieron a esperar y rápidamente eclipsaron las iniciativas.

La primera conferencia internacional para discutir la problemática de narcóticos se conoció como “la comisión del Opio” donde inicialmente se plantearía la situación en Asia<sup>7</sup>. Se dio lugar en Shanghai en 1909, allí asistieron representantes de naciones consumidoras, manufactureras y productoras, Reino Unido, los Estados Unidos de América, Francia, la Países Bajos, Portugal, Alemania, Austria-Hungría, Italia, Rusia, Japón, China, Persia (Irán) y Siam (Tailandia). Esta comisión tuvo un gran impacto en la forma en que se considerarían reformas para el cultivo y comercio del Opio y las iniciativas de las naciones evidenciaron el cambio en el régimen hacia la prohibición del cultivo del Opio mediante una política de supresión gradual de los cultivos en las naciones productoras. Adicionalmente, un acuerdo bilateral entre el Reino Unido y China contemplaría la reducción de exportación hacia China y la producción interna del mercado Chino, donde una comisión de verificación evaluaría la seriedad de los compromisos. Con ello el gobierno Chino inicio una importante lucha contra las drogas que haría eco luego en la sustancial reducción de la producción y consumo durante la siguiente década. (UNODC 2008).

#### **9.2.1.1 Convención de la Haya, 1912.**

Las recomendaciones de la Comisión del Opio de Shanghai no se consideraron como un instrumento jurídicamente vinculante e impulso la celebración de una Convención Internacional del Opio, fue entonces el reverendo Charles H. Brent, Obispo en Filipinas (adquiridas por Estados Unidos luego de la guerra Hispano Estadounidense) y participante de comisiones para detener el narcotráfico en Filipinas, presionó para que los delegados de los gobiernos asistentes a la nueva convención pudieran estar autorizados para establecer compromisos reales en nombre de sus gobiernos. Así pues, una iniciativa formal surgió de Departamento de Estado de los Estados Unidos y el gobierno de los Países Bajos donde acordaron ser los anfitriones de una conferencia que tomo lugar en la Haya del 1 de diciembre al 23 de enero de 1912 con la participación de representantes de China, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Persia, Portugal, Rusia, Siam (Tailandia), Reino Unido y los Estados Unidos. La Conferencia convino sobre el primer

---

<sup>7</sup> Cálculos derivados de la producción de 1906 llevaron a estimar en 25 millones de usuarios de Opio en Asia *Report of the International Opium Commission*, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. I, Minutes of the Proceedings, p. 68. And International Opium Commission, *Report of the International Opium Commission*, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. II, Reports of the Delegation, China, Memorandum on Opium from China, Citado en World Drug Report – United Nations 2008.



tratado internacional de fiscalización de drogas del mundo y además del opio, la convención de la Haya incluyó dos nuevas sustancias que se convertían en problemáticas: la cocaína y la heroína.<sup>8</sup>

La Convención de la Haya compiló los elementos que en ese entonces se percibían como amenaza, su contenido tiene muchos de los elementos de un tratado para el control de producción de las sustancias, la descripción oficial de las prácticas peligrosas del consumo de Opio y otras sustancias y la problemática de su comercialización ilegal para usos no médicos. Algunas otras posturas de la convención la reflejan de cierta forma como: ...“ *la consecuencia del temor de un grupo de Naciones a que el comercio libre de sustancias condujera a un aumento en el consumo de drogas dentro de sus territorios, el tratado instaba a las partes signatarias a otorgar licencias a los productores, regular la distribución y, en el caso del opio, impedir la exportación a aquellos países que prohibieran su importación*” (Taylor, B y Jelsma, M 2012). No obstante, el inicio de la Primera Guerra Mundial, aumento el consumo de sustancias en varios países, por lo tanto Alemania, Reino Unido, Canada y Estados Unidos<sup>9</sup> establecieron controles internos para mitigar el consumo y el contrabando de Opio, mientras que se protocolizaba como recurso medico vital, sustancia de significativa importancia en tiempos de guerra. Finalmente la Convención de la Haya puntualizo con las naciones participantes, la entrada en vigencia de legislaciones domesticas consecuentes con el convenio firmado entre las naciones, lo que origino importantes tratados y participación internacional en materia del control de drogas.

#### **9.2.1.2 Convención de 1925.**

Esta convención realizada entre países reafirmo los pactos generados en la Convención de la Haya, sin embargo, el logro más destacado de esta convención consistió en generar una Junta Central Permanente, que sería el precursor de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Los miembros de esta junta no deben ser representantes del Gobierno y deben actuar con independencia en el suministro y administración de información estadística que permita analizar el contexto regional y local de estupefacientes; adicionalmente contemplar la fiscalización del comercio de estupefacientes<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Basado en la information de World Drug Report – United Nations 2008

<sup>9</sup> Basado en la information de World Drug Report – United Nations 2008

<sup>10</sup> Información obtenida a través de la página de la JIFE, International Narcotics Control Board por sus siglas en ingles <http://www.incb.org/incb/index.html>.

### **9.2.1.3 La Convención de 1931.**

Los esfuerzos del control de drogas habían alcanzado varios objetivos y aceptación mundial en la producción y comercialización, Estados Unidos mostraría resultados positivos en la implementación de la legislación, India comenzaría a reducir sus niveles de exportación y la disminución considerable en los datos de exportación de hoja de coca en Perú y Java. Con este panorama la Convención de 1931 se celebra en Ginebra, donde algunas naciones consideran que el control para los estupefacientes no debe centrarse en la limitación de la producción agrícola y debe ir con un mayor grado de fortaleza hacia el control de la fabricación, de esta posición, los gobiernos productores de medicamentos (Estados Unidos, Alemania, Suiza, Países Bajos, Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Francia, Canadá, Australia y la Unión Soviética<sup>11</sup>) acuerdan un convenio para la fabricación y producción, donde se obliga a las naciones el reporte de la estimación del volumen de insumos en la industria farmacéutica para realizar un control más efectivo en la limitación de la producción y obtener la evaluación de necesidades mundiales de medicamentos. De ello se estableció el Órgano de Supervisión de Drogas que controlara y monitoreara las operaciones del sistema (Drug Supervisory Body<sup>12</sup>).

### **9.2.1.4 Estructuración Bajo Naciones Unidas.**

Las diferentes tensiones mundiales de 1930 a 1940 jugaron un papel preponderante en la debilidad de la cooperación internacional durante este periodo, sucesos como la salida de Alemania en 1933 de la Sociedad de Naciones después que el Social Nacionalismo tomara el poder y el inicio de la segunda guerra mundial, provocaron que muchas oficinas de control de drogas de diferentes países se comenzaran a trasladar hacia los Estados Unidos como El Comité Asesor del Opio, la Junta Central Permanente y el Órgano de Supervisión de Drogas. En 1946 las responsabilidades y funciones anteriormente realizadas por la denominada Liga de Naciones<sup>13</sup> fueron asumidas por Naciones Unidas, el Comité Consultivo del Opio se transfirió a la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (Division on Narcotic Drugs – DND).

---

11 Basado en la information de World Drug Report – United Nations 2008

12 La Convención obligó a los países a vigilar cuidadosamente todas las actividades de fabricación farmacéutica y la responsabilidad por el monitoreo del sistema de estimación a cargo del Órgano de Supervisión de Drogas (Drug Supervisory Body) Las necesidades de los países que no son partes en el tratado. Extraído de World Drug Report – United Nations (2008)

13 Luego de la Primera guerra Mundial, se estipuló en el Tratado de Versalles la creación de un Sistema de Naciones que tendría la intención de resolver conflictos entre países y evitar guerras futuras, su objetivo esencial era el mantenimiento de la paz mundial, un nuevo orden mundial basado en el principio de la seguridad colectiva. Basado en el documento de historia de <http://brianadrian10.blogspot.es/1270082160/la-liga-de-las-naciones/>

Durante la Segunda Guerra Mundial el avance científico contra el dolor tuvo avances significativos al crear la metadona y la petidina, sustancias que fueron incluidas en tratados posteriores y bajo la estrecha vigilancia del Órgano Supervisor de Drogas.

#### **9.2.1.5 Convención Única de 1961.**

Según el World Drug Report (2008) en 1953 ya se habían alcanzado cerca de nueve protocolos diferentes ratificados por todos los países interesados, sin embargo, existía una clara necesidad de unificar y simplificar todos los años de negociación, de allí se origina la Convención Única de 1961 firmada en New York, que se convierte en uno de los tres tratados más importantes que se han realizado en la política antidroga a nivel mundial y se configuro como referente para los posteriores acuerdos. La importancia radica en las arduas negociaciones que se llevaron a cabo, los consensos y el apoyo de la mayoría de las naciones. La convención abordaría tres temáticas principalmente<sup>14</sup>: Codificación de leyes multilaterales vigentes; limitar la producción de materias primas y la ampliación de los controles existentes para simplificar el control de estupefacientes. El tratado continuó manteniendo un estricto control de la producción del Opio, ampliando los controles para las materias primas de la morfina e implementó controles a la producción de hoja de coca y de cannabis. En otro de sus apartes la convención insto a las naciones a “... *la atención especial y provisión de instalaciones para el tratamiento, atención y rehabilitación de toxicómanos*”... Naciones Unidas (2008), esta fue una gran innovación y era una opinión de varias naciones que no se había incluido en las convenciones anteriores.

Para Bewley-Taylor & Jelsma (2011) el tratado reflejaría la postura de la comunidad internacional de dar prioridad a los enfoques que controlarían únicamente la oferta, con la firme convicción que esto bastaría para eliminar el uso de estupefacientes. Pese a esta firme convicción y todo el desarrollo del sistema para fiscalizar la producción, la fabricación y la comercialización, muchos países desarrollados experimentaban por ese entonces un crecimiento en el uso doméstico no medico de estupefacientes derivados de plantas y drogas sintéticas asociados a movimientos de contracultura de los años sesentas.

---

<sup>14</sup> La Convención única consta en total de 51 artículos, que abarcan los siguientes temas: Definiciones de las sustancias bajo control; el marco para el funcionamiento del Órgano de Fiscalización de Drogas; Obligaciones de presentación de informes de los Estados Miembros; Obligaciones relativas a la producción, fabricación,

Comercio y consumo de sustancias controladas; Acciones contra tráfico ilícito y sanciones penales.

#### **9.2.1.6 Convenio sobre las Sustancias Psicotrópicas de 1971.**

Poco después de la segunda guerra mundial, Japón, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, se enfrentaron a un problema creciente con el uso de Metanfetaminas dentro de sus ciudadanos, rápidamente el fenómeno regional se convirtió en una tendencia de magnitud global. El convenio de 1971 trajo entonces como objetivo controlar esta nueva gama de sustancias psicoactivas entre ellas las anfetaminas, barbitúricos, benzodiacepinas y drogas psicodélicas<sup>15</sup>.

En 1971, el presidente norteamericano Richard Nixon acuñó el término ‘guerra contra las drogas’, con lo que el consumo y la producción se convirtieron en el “enemigo público número uno” de los Estados Unidos. El primer objetivo de esta guerra fue México, país que abastecía con enormes cantidades de cannabis producido ilícitamente para la revolución contracultural de los años sesenta y que, para 1974, se había convertido ya también en la principal fuente de heroína del mercado estadounidense<sup>16</sup>.

#### **9.2.1.7 Estrategia Internacional en el Abuso y Control de Drogas de 1984.**

Los esfuerzos de la década anterior no fueron suficientes y mundialmente se vio un aumento significativo en el uso indebido de drogas a finales de la década del 70, la producción de heroína se había estancado por el fortalecimiento de los controles, sin embargo rápidamente esta demanda se vería satisfecha con la producción de México, después de 1979 la producción y consumo de cannabis aumento en todo el mundo, con una producción mayormente procedente de América Latina, así mismo, la producción de cocaína en el área andina aumentó dramáticamente y la cocaína rápidamente se convertiría en un problema mayor para Norteamérica<sup>17</sup>. Durante todo este periodo la Comisión de Estupefacientes estudio la posibilidad de poner en marcha una estrategia para reducir el abuso internacional de drogas<sup>18</sup>. La estrategia entonces incorporo en su agenda temas centrados en: la mejora del sistema de fiscalización de drogas; erradicación del suministro

---

<sup>15</sup> Basado en Armenta, A., & Jelsma, M. (2015)

<sup>16</sup> Basado en Armenta, A., & Jelsma, M. (2015)

<sup>17</sup> Hacia mediados de la década de 1980, en los Estados Unidos se desató una epidemia de crack, se introdujeron sentencias mínimas obligatorias y se originó un encarcelamiento masivo, especialmente de jóvenes negros. Fue en estos momentos, y bajo la importante presión de los Estados Unidos para que el resto del mundo se sumara a ellos en su guerra a las drogas, que las Naciones Unidas convocaron otra conferencia para negociar lo que se convertiría en la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

<sup>18</sup>Extraído de World Drug Report – United Nations (2008).

de drogas ilícitas; la reducción del tráfico ilícito; la reducción de la demanda ilícita y la prevención del Abuso y finalmente el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los toxicómanos.<sup>19</sup>

Esta misma estrategia incorpora dos temas claves en la lucha contra las drogas donde establece los vínculos entre el desarrollo social y las drogas ilícitas, la asamblea entonces declara que:

*“...La producción ilegal de drogas, la demanda ilícita de drogas, el abuso de drogas y el tráfico de drogas impiden el progreso económico y social; Constituyen una grave amenaza para la seguridad y el desarrollo de muchos países y personas, debe ser combatida por todas las instituciones legales a nivel nacional, regional e internacional...”* por consiguiente todos los estados miembros deberían *“...comprometerse a intensificar los esfuerzos, coordinar estrategias dirigidas al control y erradicación del complejo problema del narcotráfico y el uso indebido de drogas, mediante programas que incluyan actividades económicas, sociales y culturales alternativas...”* Naciones Unidas (1984).

Este nuevo enfoque tratado en la Asamblea General conduce a las naciones en la formulación de estrategias conjuntas que vinculen y promuevan el desarrollo social.

#### **9.2.1.8 Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.**

La producción ilícita de heroína y cocaína continuaba en aumento en la década de 1980, la anfetamina y otro tipo de estimulantes comenzaría a fabricarse en laboratorios clandestinos de America del Norte Europa y Asia Sudoriental. Naciones Unidas (2008). Todo ello conlleva a tomar medidas aún más represivas pues la demanda de cannabis, cocaína y heroína especialmente en países desarrollados, propició que en las naciones cultivadoras / productoras de plantas precursoras avanzarían hacia la producción ilícita a gran escala para dar abasto con la creciente demanda del mercado.<sup>20</sup>

El problema se acrecentó aún más por los niveles de violencia y sofisticación de los grupos de traficantes y delincuencia organizada que tratarían de controlar y propiciar un comercio ilegal multimillonario, lo que dio más argumentos para la intensificación de una lucha que pronto se convertiría en una guerra contra las drogas. Todos los países podrían ser vulnerables al tráfico y abuso de drogas sin importar su ubicación, orientación política o nivel de desarrollo Económico.

---

<sup>19</sup>Basado en la información de Naciones Unidas (2008).

<sup>20</sup> Basado en Armenta, A., & Jelsma, M. (2015).

Según Naciones Unidas (2008) Colombia ya figuraba como una nación que producía grandes cantidades de cocaína para ser enviadas al mercado de Norteamérica y Europa, los carteles organizados de Medellín y Cali comenzaron a convertirse en una seria amenaza para la seguridad nacional y el gobierno; tanto como para corromper las autoridades nacionales o con actos de violencia de gran escala, presionar el gobierno o a los actores políticos.

En este contexto se generó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, donde delegaciones de 106 Naciones participaron en la elaboración y aprobación de un nuevo convenio que contemplaría su accionar en contra de los narcotraficantes y establecer sus actividades como delitos. Es así, que esta convención dentro de sus artículos más destacables se encontrarían: Las sanciones penales al lavado de activos producto del narcotráfico, así como la confiscación de propiedades producto del narcotráfico y sus consecuencias penales; Control del comercio de los precursores químicos para la fabricación de drogas; y quizá la que más repercusión tendría en la presión de los carteles colombianos hacia la política nacional: La Extradición, para delitos como el lavado de dinero, fabricación de drogas, transporte de drogas, distribución de equipos y precursores químicos para la fabricación<sup>21</sup>.

**9.2.1.9 Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas UNGASS 1990 - UNGASS 1998.**

Las medidas tomadas en la convención de 1988 probaron ser un éxito en el desmantelamiento de algunas de las redes criminales más grandes del mundo como el cartel de Medellín y el cartel de Cali. Las extradiciones por delitos relacionados con drogas y narcotráfico se volvieron cada vez más recurrentes en Colombia.

La comunidad internacional adoptaría nuevas iniciativas en las Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas (también llamado 'período extraordinario de sesiones', UNGASS) que pretenderían concertar en conferencias internacionales iniciativas "... que permitan tomar las decisiones necesarias a fin de dar mayor eficacia a las estrategias y los instrumentos con los que la comunidad global hace frente al reto de las drogas y sus consecuencias" (Naciones Unidas 1988). La primera UNGASS sobre drogas se celebró en febrero de 1990, respondiendo a un llamado a la participación del entonces presidente colombiano Virgilio Barco Vargas ante la

---

<sup>21</sup> Consultado en la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Naciones Unidas (1988).

Asamblea General, un mes después de que el principal candidato en las elecciones presidenciales Luis Carlos Galán, muriera asesinado en agosto de 1989<sup>22</sup>. La sesión extraordinaria empezaría a reflexionar sobre la eficacia de la fiscalización de las drogas y el arribo de nuevas ideas que ayudaran a contrarrestar el problema mundial de las drogas; adicionalmente se instó al secretario General para que conformara un grupo de expertos que lo asesorara en la necesaria estructuración de las Naciones Unidas para estos nuevos desafíos.<sup>23</sup>

Para 1998 la nueva sesión destacarían secciones dedicadas a una declaración política en contra de las drogas y medidas para la cooperación internacional entre las cuales están: Un plan de acción contra la fabricación y el tráfico; Control de Precursores; Lucha contra el lavado de dinero; Cooperación judicial; por último la generación de un Plan de Acción para la cooperación internacional en la erradicación de cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo<sup>24</sup>.

Según Naciones Unidas (2008), las evaluaciones realizadas por los Estados Miembros demostraron que hubo algunas mejoras en las áreas del Plan de Acción. En el período 1998-2000, el 30% de los países tenían un Plan Nacional (incluyendo el desarrollo alternativo) para reducir o eliminar Cultivos ilícitos; Esta proporción aumentó a 42% en 2006/07. Sin embargo, la aplicación del tipo de estrategias de Desarrollo Alternativo requiere una financiación sustancial en términos de recursos.

#### **9.2.1.10 Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas UNGASS 2016**

La sesión especial trabajo en la definición de siete pilares para el abordaje integral, multidisciplinario y equilibrado del problema mundial de las drogas, los cuales están centrados en: reducción de la demanda y otras cuestiones relacionadas con la salud, disponibilidad y acceso a

---

<sup>22</sup> Basado en Transnational Institute (2015) del Discurso del Sr. Virgilio Barco Vargas, Presidente de la República de Colombia, Cuadragésimo cuarto período de sesiones, Acta taquigráfica provisional de la 13ª sesión, Celebrada en la Sede, Nueva York, el viernes 29 de septiembre de 1989, a las 15.15 horas.  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/44/PV.13](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/44/PV.13).

<sup>23</sup> Tomado de Transnational Institute (2015) "...que lo asesoren y asistan durante un período máximo de un año, con la plena cooperación de los funcionarios de las Naciones Unidas, a fin de aumentar la eficacia de la estructura de las Naciones Unidas en cuanto a la fiscalización del uso indebido de drogas, teniendo en cuenta la capacidad de las Naciones Unidas para desempeñar sus funciones cada vez más numerosas a la luz de los mandatos existentes y de las decisiones que adopte la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones..".

<sup>24</sup> Extractado del Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas (1998).

sustancias controladas, reducción de la oferta, realidades cambiantes, las drogas y los derechos humanos, fortalecimiento de la cooperación internacional y lo referente a desarrollo alternativo.

Esta nueva sesión quiso discutir, desde diferentes visiones y ángulos de acción (organismos internacionales, sociedad civil, organismos regionales y gobiernos nacionales) tendencias, nuevos retos, puntos de encuentro y políticas alternativas en materia de procuración de justicia y atención a las consecuencias sociales relacionadas con el mercado ilícito de drogas.

La intensificación de la violencia relacionada con las drogas hasta un nivel fuera de control propició que México, Colombia y Guatemala instaran a la UNGASS 2016 a “*conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado.*”<sup>25</sup>

Aunque se llegó a consensos, esta ocasión hubo serias diferencias por la tendencia normativa de regular los mercados de cannabis y los importantes cambios normativos en varios estados de los Estados Unidos y en Uruguay, lo cual hace temblar los cimientos del sistema de control mundial de drogas. Muchos organismos de la ONU y Estados miembros han apuntado que es necesario armonizar las medidas de control de drogas con la nueva Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>26</sup>.

### **9.2.2 Legislación Colombiana en la lucha contra las Drogas 1920 – 2002**

Utilizando como marco los instrumentos internacionales y sugerencias obtenidas de las distintas declaraciones y consensos de las naciones, en Colombia la mayoría de ellos obtuvieron una instrumentalización jurídica y vinculante, lo que ha permitido a través del tiempo estar acorde con la normatividad internacional en materia de la lucha contra las drogas.

---

<sup>25</sup> Colombia, Guatemala y México, Declaración Conjunta, Nueva York, 1 de octubre de 2012. [http://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec\\_con\\_drogas\\_esp.pdf](http://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_esp.pdf)

<sup>26</sup> **Transnational Institute, (TNI). (2016) UNGASS 2016, ¿Un consenso Roto o Amplio?** Instituto Internacional de Investigación e Incidencia Política. Publicado por Transnational Institute Agosto 2016



#### **9.2.2.1 1920 – 1950.**

Ley 11 de 1920<sup>27</sup> y la Ley 118<sup>28</sup> de 1928, abordaron la reglamentación para limitar la importación y venta de drogas que generen “hábitos perniciosos”, estableció control de cara a la producción y al tráfico de estupefacientes. Las dos leyes incorporaron sanciones de carácter económico, sin embargo, la Ley de 1928 si hace relación a una pena privativa de la libertad para el comercio ilegal de drogas.

Cuando Colombia se hace partícipe de la Convención y Protocolo firmados en la II Conferencia del Opio (Ginebra 1925) se establece la Ley 68 de 1930<sup>29</sup>, esta ley adquiriría la normatividad internacional en contra del uso de las drogas que estuvieran por fuera del uso médico.

Posteriormente ese mismo año se establece el decreto 1377 de 1930<sup>30</sup> donde se haría la prohibición de la importación y venta de marihuana. Años más tarde el código penal de 1936 sancionaría la elaboración, distribución, venta o suministro de sustancias narcóticas.

La Ley 36 de 1939<sup>31</sup> reglamentó que sólo será el Gobierno Nacional es quien podrá importarlas y realizar la venta, adicionalmente se incorporaría la asistencia de la toxicomanía. Colombia se hace partícipe en la nueva Convención para Suprimir el Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas de 1936, consecuentemente el gobierno colombiano realizaría la Ley 12 de 1943<sup>32</sup> se obliga a los contratantes a castigar severamente conductas como la fabricación, transformación, extracción, preparación, posesión, oferta, venta, distribución, compra, corretaje, transporte, importación y exportación de estupefacientes. Años después la Ley 45 de 1946<sup>33</sup> haría la prohibición del cultivo de las plantas de las cuales pueden extraerse las sustancias estupefacientes.

#### **9.2.2.2 1970 - 1980**

El decreto 1118 de 1970<sup>34</sup>, estipula contravenciones para almacenar, elaborar, distribuir, vender o suministrar marihuana, cocaína, morfina o cualquiera droga o sustancia estupefaciente o

---

<sup>27</sup> Congreso de la República, República de Colombia.

<sup>28</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>29</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>30</sup> Presidencia de la República, República de Colombia

<sup>31</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>32</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>33</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>34</sup> Presidencia de la República, República de Colombia

alucinógena. El Decreto 522 de 1971<sup>35</sup> establece como conductas delictivas el que almacene, elabore, distribuya, venda, suministre, cultive o conserve planta, auspicie o porte el uso de sustancias o drogas estupefacientes o alucinógenas. Como consecuencia de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 que instaba a las naciones a concretar la política mundial antidroga, el Congreso Colombiano expide la Ley 13 de 1974<sup>36</sup> y con el Decreto 1188 de 1974<sup>37</sup> se establece el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes en el cual se determina realizar control de fabricación y distribución de sustancias estupefacientes. La Ley 43 de 1980<sup>38</sup> es en cierto sentido resulta ser la aprobación del gobierno colombiano del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

### **9.2.2.3 1980 - 1998**

Durante el mandato del presidente Belisario Betancur (1982 -1986) Colombia empezaría a enfrentar el narcotráfico de una forma más recia, el asesinato del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984 a manos del cartel de narcotraficantes de Medellín sería en cierto sentido el detonante para que el Estado colombiano tomara medidas drásticas para enfrentar el flagelo.

El Decreto 1042 de 1984<sup>39</sup> determina disposiciones especiales para el procedimiento en materia de específicamente del narcotráfico, para buscar mayor eficacia institucional y fortalecer la política antidroga. Posteriormente la Ley 30 de 1986<sup>40</sup> establece el segundo Estatuto Nacional de Estupefacientes que establece al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) como el agente responsable de la Política Nacional de Drogas, estipula el procedimiento para la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas, así mismo incorporaría algunas definiciones y establecería las bases para que se realicen campañas de prevención y programas educativos, el tratamiento y rehabilitación de farmacodependientes.

El Decreto 1956 de 1995<sup>41</sup> establece el Plan Nacional, con el que la nación genera compromiso frente al problema mundial de la droga; y es perfilado como la forma de actuar en la lucha contra la

---

<sup>35</sup> Presidencia de la República, República de Colombia

<sup>36</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>37</sup> Presidencia de la República, República de Colombia

<sup>38</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>39</sup> Presidencia de la República, República de Colombia

<sup>40</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>41</sup> Presidencia de la República, República de Colombia

producción tráfico y consumo de estupefacientes. La Ley 333 de 1996<sup>42</sup> establece las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita. Durante la Presidencia de Bill Clinton en Estados Unidos, Colombia recibió una descertificación entre 1996 y 1997 en la lucha contra el narcotráfico, esto como forma de presionar al gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998) para que adoptara la política estadounidense de mano dura contra el tráfico de drogas, en consecuencia, a finales de 1997 la Constitución política de 1991 fue enmendada para que se permitiera la extradición de nacionales colombianos. (Ossa 2015). La Ley 365 de 1997<sup>43</sup>, estableció normas tendientes a combatir la delincuencia organizada.

#### **9.2.2.4 1998 - 2002**

El gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002) concluyo que el narcotráfico aún seguía infiltrando la política y la economía nacional y acudió al apoyo de Estados Unidos para forjar una alianza en la lucha contra el narcotráfico, se da un enfoque militar y represivo en lo que se denominaría el Plan Colombia<sup>44</sup>, así pues las acciones que se configurarían posteriormente en contra del narcotráfico, tendrían la *“influencia de Estados Unidos en la legislación Colombiana”* (Ossa 2015, p 24).

La Ley 599 de 2000<sup>45</sup>, establece los delitos contra la salud pública, relacionados con el tráfico de estupefacientes.

#### **9.2.2.5 2002 - 2015**

Ley 1438 de 2011<sup>46</sup> se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”. Incorpora la obligación de atender la atención en salud mental (que incluye consumo de drogas). Ley 1708 de 2014<sup>47</sup> Se promulga el Código de Extinción de Dominio. Instrumento de acción contra la delincuencia el cual es independiente del proceso penal.

---

<sup>42</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>43</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>44</sup> Según Ossa (2015), el Estado colombiano se vio en la obligación de seguir adelante con las políticas represivas dictadas por los Estados Unidos y, por consiguiente, acogerse a la normatividad internacional.

<sup>45</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>46</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>47</sup> Congreso de la República, República de Colombia

Expedición de la Ley 1566 de 2012<sup>48</sup> se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas. Decreto 2467 de 2015<sup>49</sup> Por medio del cual se reglamentan los artículos 3, 5, 6, y 8 de la Ley 30 de 1986, el cual tuvo por objeto reglamentar el cultivo de plantas de cannabis, la autorización de la posesión de semillas para siembra de cannabis, el control de las áreas de cultivo, así como los procesos de producción y fabricación, exportación, importación y uso de estas y sus derivados, destinados a fines estrictamente médicos y científicos.

### **9.2.3 Naciones Unidas y el Desarrollo Alternativo**

Para Naciones Unidas (2015) sus inicios se dan en Tailandia en la década de 1960 posteriormente, se realizan algunos proyectos aislados en el área Andina en la década de 1980. La sustitución de cultivos tiene origen en los países de Asia suroccidental, como resultado de la erradicación forzada, estos países empezaron a experimentar con programas de indemnización directa para animar a las familias a abandonar los cultivos de opio. Tailandia en la década de 1960 adopto esta iniciativa introduciendo cultivos alternativos, conjuntamente con periodos de tiempos de transición de seis a ocho años para que las familias cultivadoras dejaran totalmente los cultivos ilícitos. Naciones Unidas participa en este tipo de intervenciones por primera vez en 1971, posteriormente se replicarían proyectos similares en Bolivia, Republica Democrática Popular Lao, Myanmar y Pakistán.<sup>50</sup>

En la asamblea general de la ONU sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS) de 1998 establece la incipiente definición de lo que sería el Desarrollo Alternativo luego de las iniciativas establecidas en los *Procesos De Sustitución* de cultivos promovidos por el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indevido de las Drogas (FNUFID) y el *Desarrollo Rural Integrado* del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

Posteriormente el desarrollo rural integrado comienza a implementarse de forma incipiente a finales de la década de 1980, este pretendía ampliar un poco más el enfoque que contemplaba la simple sustitución de cultivos, por ello, incorpora capacitación para los agricultores, implementación de redes de producción, distribución y comercialización; de igual forma contemplaba mejorar la calidad

---

<sup>48</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>49</sup> Congreso de la República, República de Colombia

<sup>50</sup> Basado en World Drug Report, Naciones Unidas (UNODC 2015).

de vida no solamente desde el aumento de los ingresos por familia, sino abordando temas como la educación, salud, infraestructura y servicios sociales.

### **9.2.3.1 Proceso Agencial**

Como resultado de las convenciones de lucha contra la droga en el panorama mundial se elaboraron diferentes instrumentos jurídicos y a su vez se establecieron varios organismos de control. Dentro de los principales estaría Comité Asesor sobre Tráfico de Opio y Otros Drogas Peligrosas conocida como Opium Advisory Committee (AOC) y considerado como precursor de la Comisión de Estupefacientes (CND). En 1946 las funciones del AOC serían transferidas a la Comisión de las Naciones Unidas Sobre Drogas Narcóticas. En 1972 con el fin de mejorar la asistencia técnica a las comisiones fue creado el Fondo de las Naciones Unidas para el Abuso de Drogas (UNFDAC). En 1979 la Division on Narcotic Drugs (DND), International Narcotics Control Board (INCB) y la UNFDAC trasladaron su centro de operaciones a Viena, Austria. En 1991 los tres organismos se fusionarían y darían origen al programa United Nations International Drug Control Programme (UNDCP). La UNDCP en 1997 también se unificaría con el Centre for International Crime Prevention (CICP) al reconocer la comunidad internacional que efectivamente el crimen, las drogas y el terrorismo tenían una relación directa con el tráfico de droga, el crimen organizado y la corrupción. En el 2002 se renombraría a una nueva oficina United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)<sup>51</sup>.

## **10 METODO**

### **10.1 ESTUDIO DE CASO**

La estrategia metodológica que se planteó utilizar es el estudio de caso, que es referida a una única unidad de muestra (personal, grupal, organización) con la cual se pretendió analizar con cierta profundidad el por qué? el cómo? y el cuándo de un fenómeno o situación que se estudió, siendo la estrategia más adecuada para explicar cambios por la capacidad de evidenciar el cómo y el por qué. El estudio de caso permitió incorporar elementos conceptuales fundamentales desde el punto de vista de las ciencias sociales a la historia, la política y las creencias, en la investigación de la conceptualización de las instituciones. Yacuzzi (2005).

---

<sup>51</sup> Basado en World Drug Report, Naciones Unidas (UNODC 2015).

## **10.2 UNIDAD DE ANÁLISIS.**

Entendida como tipo de objeto delimitado por el investigador para ser analizado, cualquier unidad de análisis tiene un referente abstracto, es decir la unidad de análisis, no es un caso particular sino todo un conjunto (potencialmente infinito) de entidades. Esto es así porque el referente de una unidad de análisis no es un individuo concreto sino un conjunto abstracto. Azcona et al (2007).

La unidad de análisis escogida para la presente investigación fue el Programa de Consolidación Territorial, en el municipio de la Macarena, departamento de Meta.

## **10.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**

### **10.3.1 Revisión de fuentes secundarias.**

Durante la recopilación de información para la presente investigación se tuvo en cuenta la información primaria, sintetizada y reorganizada, con el fin de contextualizar y complementar la información de fuentes primarias; se extrajo información de los siguientes documentos:

- Convenciones de Naciones Unidas sobre estupefacientes.
- Decretos de la Presidencia de la República de Colombia.
- Planes de desarrollo de la República de Colombia.
- Documentos CONPES de la Consejería Presidencial para la Política Social.
- Leyes del Congreso de la Republica de Colombia.
- Publicaciones del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.
- Informes de monitoreo de cultivos de Coca, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC. SIMCI.
- Informes de Desarrollo de la FAO – Naciones Unidas.
- Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas Para El Desarrollo PNUD.
- Informes de evaluación del programa de familias Guardabosque ACCION SOCIAL y Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial – UACT.
- Planes Nacionales de Desarrollo del Departamento Nacional de Planeación.

- Informes de Gestión Sectorial del Departamento para la Prosperidad Social.
- Indicadores e índices de victimización de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

### **10.3.2 Entrevistas semiestructuradas**

La entrevista es la técnica utilizada por la presente investigación, con la cual se pretende obtener información de una forma oral y personalizada. Pérez (2005) expone que la entrevista se construye como enunciado principalmente por el entrevistado, pero que comprende las intervenciones del entrevistador cada una con un sentido determinado, relacionados a partir del llamado contrato de comunicación y en función de un contexto social en el que se encuentren. Las características principales destacan inicialmente la elaboración previa de un guion que determine aquella información temática que se quiere obtener, relacionando temas con un conocimiento generalista y comprensivo de la realidad.

Como es del entendimiento universal, este presente estudio de caso utiliza la metodología cualitativa para estructurar el análisis, en tal razón, se determinó que la fuente principal de la información corresponde a la comunidad directamente beneficiaria del Programa de Desarrollo Alternativo denominado *Programa de Familias Guardabosques Productivas*, en el marco del Programa de Consolidación Territorial, con la intención de establecer su incidencia al interior de los territorios focalizados mediante la información de la comunidad en áreas concernientes a la economía de la vereda, seguridad, acceso a la justicia, servicios sociales y capital social, de la siguiente manera:

- Seis beneficiarios del Programa de Familias Guardabosque para la Prosperidad, de las veredas las Agua Azul (2 Beneficiarios), La Florida (1), Santa Teresa (2) y La Argentina (1) del municipio de La Macarena, entrevistados el 27 de Mayo del 2017. Duración 40 minutos cada una.
- Cuatro beneficiarios del Programa de Familias Guardabosque para la Prosperidad, de las veredas Altamira (1), Bajo Lozada (1) El Turpial<sup>52</sup> (1) y Caño Rojo (1) del municipio de La Macarena, entrevistados el 06 de Mayo del 2017. Duración 40 minutos cada una.

---

<sup>52</sup> Se tuvo en cuenta esta vereda aunque no completara con el 100% de las actividades previstas.

Con el fin de establecer la incidencia y reconocimiento institucional del Programa de Consolidación Territorial en la Administración Municipal se determinó realizar entrevistas a:

- Funcionario de la Alcaldía Municipal a cargo del Plan de Salud Territorial para el municipio de La Macarena, entrevistado el 08 de Mayo del 2017. Duración 35 minutos.
- Funcionario de la Alcaldía Municipal a cargo del Plan de Alianzas Productivas Agropecuarias para el municipio de La Macarena, entrevistado el 08 de Mayo del 2017. Duración 45 minutos.
- Funcionario de la Personería Municipal del municipio de La Macarena, entrevistado el 08 de Mayo del 2017. Duración 30 minutos.
- Funcionaria de la Secretaria de Dirección del Centro de Atención de La Macarena, entrevistada el 05 de Mayo del 2017. Duración 35 minutos.
- Secretario de Gobierno de la Alcaldía Municipal de La Macarena, entrevistado el 08 de Mayo del 2017. Duración 45 minutos.
- Funcionarios a cargo del Acompañamiento técnico del Programa de Familias Guardabosques para la Prosperidad realizado por la Asociación de Profesionales para el Desarrollo Agroiintegral del Meta – ASOPRODAMET en el municipio de La Macarena, entrevistados el 05 de Mayo y el 27 de Mayo del 2017. Duración 60 minutos.

### **10.3.3 Grupos focales**

Se considera que existen varios usos de los grupos focales, entre ellos el monitoreo que pretende buscar entender qué ha sucedido con un proyecto. Cuando el proyecto está completo en sus dimensiones centrales, el monitoreo cualitativo puede interpretar qué sucedió en el mismo. Las discusiones grupales son perspectivas respecto del cómo y porqué de los resultados. Lo que distingue los grupos focales de otra forma de entrevista es el uso de la discusión grupal como forma de generar los datos. Las discusiones en un grupo focal evidenciarán el rango de experiencias y opiniones existentes en el grupo, sin embargo, no se puede aprender mucho acerca de cada individuo en particular. Mella (2000).

Esta actividad se encamino a la comunidad beneficiaria del Programa de Desarrollo Alternativo denominado *Programa de Familias Guardabosques Productivas*, en el marco del Programa de Consolidación Territorial para establecer la percepción en cuanto al reconocimiento del Programa



de Desarrollo Alternativo denominado *Programa de Familias Guardabosques Productivas* dentro de la estructura del Programa de Consolidación Territorial.

- Se llevó a cabo un grupo Focal con 8 personas beneficiarias del Programa de Familias Guardabosques Productivas pertenecientes a 4 veredas focalizadas en el 2014. Duración 40 minutos.

## **11 RESULTADOS DE INVESTIGACION**

### **11.1 TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA**

Como preámbulo a las acciones encaminadas al desarrollo y los esfuerzos en contra de la problemática de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, la historia del pasado reciente Colombiano ha estado caracterizada por las dificultades que tienen los gobiernos en llevar el Estado hacia las regiones. Según López (2013) afirma que:

*A los que creen que todos nuestros males se deben al narcotráfico y sus rentas, nunca sobra recordarles que toda esa desarticulación del territorio, la población, el régimen político y el aparato estatal ocurrió mucho antes de que en Colombia se descubriera una mata de coca.(p.28)*

Aunado a lo anterior, la herencia de la violencia bipartidista iniciada en 1948 con el asesinato del candidato presidencial Jorge Eliecer Gaitán, los inicios de una lucha campesina en contra de los grandes propietarios de tierras y la consecuencia de las múltiples necesidades insatisfechas y la desatención estatal con las que tienen que lidiar pobladores de ciertas regiones del país se configurarían como factor inicial para que actividades ilegales surgieran con cierta facilidad.

#### **11.1.1 Plan de Rehabilitación 1958 - 1978.**

El gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958 – 1962) fue el que desarrolló una estructura institucional con el propósito de llevar un plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia. Este plan pretendió focalizar ciertas zonas rurales devastadas y/o afectadas por la violencia bipartidista con el propósito de realizar y fomentar actividades de pacificación, rehabilitación para contener los accioneros violentos, motivarlos hacia una reintegración social con sus comunidades, incentivar el modelo económico rural e integrarlas nuevamente a la nación. Sus principales líneas de intervención abarcaron principalmente contratos de rehabilitación de obras de infraestructura, salud y educación; titulación de tierras y construcción de viviendas. Iniciativas similares se dieron en los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974 - 1978) pero no estaban focalizadas en función de la violencia sino esperaban traer desarrollo económico rural a las regiones (Sánchez, 1998).

### **11.1.2 Plan Nacional de Rehabilitación, 1982 - 1994**

Los anteriores esfuerzos por consolidar algunos polos de desarrollo económico al país no fueron notablemente exitosos y una sociedad con grandes manifestaciones de malestar social empezaba a tener su peso en el manejo político del estado. Por consiguiente surge la idea de tener un programa de índole Presidencial, donde desde la propia institucionalidad pudiera atender las zonas del país más afectadas por la violencia o donde el Estado era más desafiado. (Lopez, 2013).

Durante el gobierno de Belisario Betancur (1982 – 1986), se generó el Plan Nacional de Rehabilitación - PNR con el objetivo de contrarrestar la pobreza en las regiones y contribuir a la consolidación del clima de paz que durante este gobierno buscaría una salida negociada con las guerrillas. Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986 – 1990), dio continuidad al PNR pero ajusto notablemente su enfoque, redireccionando los esfuerzos hacia resolver la evidente falta de legitimidad política, el alcance del Estado frente a la sociedad y la desarticulación regional como herramienta para potencializar los factores económicos, sociales e institucionales. Una característica novedosa de este cambio de estrategia, fue la iniciativa del gobierno en realizar un esquema participativo del PNR donde se iría directamente a las regiones para consultarlo, lo que daría visibilidad y vitalidad al gobierno. (López 2013).

#### **11.1.2.1 Programa Piloto.**

La Cooperación Europea a finales del gobierno Barco, aportaría 60 millones de euros a lo que el gobierno denominó “Plan de Acción de la Lucha Contra la Droga” para apoyar la guerra contra el terrorismo, donde algunos países europeos destinaron fondos y cooperación técnica a través de programas de desarrollo y preferencias comerciales. (Cruz 2009).

Los programas de Desarrollo Alternativo están enmarcados dentro de la política social del Estado colombiano aplicada en sectores rurales que se involucraron con el cultivo, producción y tráfico de plantas productoras de estupefacientes con fines ilícitos. En 1984 cuando es asesinado el ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, el gobierno Colombiano llevó a cabo operaciones masivas de erradicación en las zonas cocaleras y puso en la cárcel a algunos campesinos productores. Posterior a esta acción represiva, el gobierno buscaría una medida más a largo plazo que compensara y complementara la acción de control. (Tocancipi 1997).

Esta política se consolidó en 1985 con un primer acuerdo entre el Gobierno y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de adelantar un programa piloto de sustitución de cultivos de coca, lo que resultaría en la participación del Programa de Naciones

Unidas para la Fiscalización de las Drogas-UNDCP y otros organismos Nacionales y regionales, desarrollaron proyectos de sustitución de cultivos de coca en la zona del sur del Cauca, mediante alternativas sociales y económicas para 4.000 familias campesinas. (López 2013).

Este proceso continuaría por 8 años bajo las experiencias y aprendizajes de los Programas de Desarrollo Rural Integrado (Revolución Verde<sup>53</sup>) y contaba con los componentes de Producción, Mercadeo, Infraestructura y Organización Campesina. El programa fue conocido en 1990 como proyecto de sustitución de cultivos ilícitos y para 1992 programa de desarrollo alternativo. (Tocancipi 1997).

El gobierno de Cesar Gaviria (1990 – 1994) mantuvo el PNR tal como su predecesor lo había establecido, no obstante empezó a decaer como prioridad durante su gobierno pues se realizaría la Asamblea Nacional Constituyente de 1991<sup>54</sup> que actuaría como herramienta para reformar la estructura institucional y promovería políticas de descentralización, lo que tornaría al PNR insostenible. (López 2013).

### **11.1.3 Programa de Desarrollo Alternativo PLANTE 1994 – 1998.**

Para Colombia el problema del narcotráfico y los cultivos ilícitos estaban generando altos costos sociales y políticos. El Plan Colombia y la fumigación con glifosato para la erradicación estaban ejecutándose en la mayoría de las zonas cocaleras del país.

A comienzos de los 90, la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), entidad estructural de las políticas antidrogas en Colombia, definió el Desarrollo Alternativo dentro del desarrollo regional como:

*“Una forma de acción estatal que propende por modificar las condiciones de vida de quienes se hallan dedicados a la producción primaria, para que encuentren no simplemente maneras más rentables de proveer su propia subsistencia, sino cabal realización humana dentro de un medio que sea social, económica y ecológicamente aceptable”* (Dirección Nacional de Estupefacientes, 1991)

---

<sup>53</sup> Perseguía una transformación de fondo de las estructuras de desarrollo rural. Los proyectos estaban dirigidos a incrementar la producción y mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores tradicionales. El enfoque de desarrollo rural integrado se centraba en la provisión de infraestructura, capacitación, servicios e insumos, sin tener en cuenta las prioridades de los beneficiarios. (Naciones Unidas, FAO 2002)

<sup>54</sup> La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 es el resultado de la expresión ciudadana quien solicitó la redacción de una nueva Constitución en Colombia, en reemplazo de la Constitución de 1886. La Constitución de 1991 es considerada la Constitución de los derechos, ya que reconoce y consagra no sólo los Derechos fundamentales sino los derechos económicos y sociales y los derechos colectivos, o de tercera generación. Además crea los mecanismos necesarios para asegurarlos y protegerlos. Basado en González (2014).

En este panorama, oficialmente el Estado colombiano reconocería el desarrollo Alternativo como estrategia complementaria a las campañas de erradicación forzada y daría origen en 1994, a lo que se denominó el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) en administración del presidente Ernesto Samper (1994 – 1998). Este plan de acción tenía como finalidad contribuir al desarrollo integral de las zonas afectadas a través de acciones preventivas y de terminación de las áreas cultivadas, estableciendo a la vez unas bases para el desarrollo local y regional, con criterios de sostenibilidad y de autonomía social y económica.

Los proyectos generados del PLANTE según el documento CONPES 2734<sup>55</sup>, tenían como objetivo brindar una alternativa económica de vida, con previa destrucción de los cultivos ilícitos a todos los involucrados en la producción ilegal, sin embargo, dentro del Plan se haría la diferenciación entre una estructura económica campesina de subsistencia, que generalmente cultivaban pequeñas hectáreas de coca o amapola y una estructura de cultivos de narcotraficantes que se definió por cultivos de más de tres hectáreas. Con ello se pretendía mitigar los efectos de la erradicación y la interdicción de cultivos ilícitos. (DNP, Conpes 2734; 1994).

Priorizó las principales labores a realizar dentro de su accionar como: participación y organización comunitaria; el fortalecimiento institucional; infraestructura productiva, comercial, vial y de transporte; fomento productivo, crédito e incentivos; desarrollo social; protección, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; comunicación social. Pretenderían priorizar cerca de cien mil familias y la sustitución de 30.000 hectáreas de cultivos ilícitos. (DNP, Conpes 2734; 1994). Un año después se reformularía y quedaría descrito en el CONPES 2799 de 1995, las fases para la implementación:

1. Programa Plante: Generar, financiar y asistir alternativas productivas de corto plazo, que garanticen ingresos básicos a las familias.
2. Plan de Desarrollo Alternativo Normalizado: Financiar y asistir proyectos sostenibles en el mediano y largo plazo.
3. Desarrollo Regional Permanente: Planes, proyectos y programas para promover el

---

<sup>55</sup> El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación. Se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. Para este caso el documento CONPES 2734 contemplaría el primer Programa de Desarrollo Alternativo.

conjunto de las acciones que articulen las regiones con la planeación nacional del desarrollo.

El documento también describe las regiones donde se implementaría la estrategia. Zonas cultivadoras de coca: localizadas en la región Amazónica, en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Meta, y en la Serranía de San Lucas y sur del departamento de Bolívar. El cultivo de la amapola se ha extendido al área rural de unos 120 municipios, en 17 departamentos. Las principales zonas productoras en los departamentos de Tolima, Huila y Cauca. Las regiones cultivadoras de marihuana se ubican en la Sierra Nevada de Santa Marta y en las Serranías de Perijá y Motilones. (DNP, Conpes 2799; 1995).

#### **11.1.4 Programa de Desarrollo Alternativo 1998 – 2002.**

El periodo presidencial de Andrés Pastrana (1998 – 2002) tuvo como eje central el desarrollo de una alianza estratégica entre los gobiernos de los Estados Unidos y el de Colombia. Con ello se desarrollaría un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto: el Plan Colombia, este se enmarcaría bajo el propósito nacional de una paz duradera dentro del Estado de derecho, mediante el cual se llevarían acciones para impulsar una recuperación económica y social, teniendo en cuenta la población más vulnerable. De esta misma forma fortalecer la capacidad del Estado para reducir efectivamente la producción, el procesamiento y el tráfico de sustancias ilícitas. Uno de los pilares de la estrategia era la negociación con los grupos alzados en armas en busca de una salida política y negociada al conflicto interno colombiano, esta iniciativa se vio frustrada con la ruptura de las conversaciones de paz en el 2002 (Vargas 2010). Según el gobierno estadounidense, entre el 2000 y el 2002 en el marco del plan Colombia se destinaron para reducción de narcóticos 1.445 millones de dólares, 1.132 millones para apoyo militar, 312 millones para apoyo a la policía. (United States Government Accountability Office 2008)

El gobierno de Pastrana fusionaría el programa de Red de Solidaridad el Plante, de allí estructuraría el Plan Colombia, convirtiéndose en el eje articulador de la política social, de infraestructura, desarrollo rural y antinarcóticos, enfocado a zonas muy afectadas por cultivos ilícitos y presencia de grupos armados ilegales. Este plan comprendió dos grandes componentes, Estrategias de lucha antinarcóticos y Políticas de paz en convivencia ciudadana. (López 2013).

La estrategia de lucha contra las drogas se centró en mejorar la capacidad y equipamiento de la Fuerza Pública y el desarrollo de tres estrategias en contra del narcotráfico: Erradicación Forzosa,

Erradicación Voluntaria e Interdicción. La erradicación forzosa se centraría en las fumigaciones aéreas con glifosato, entre tanto la erradicación voluntaria se daría con *pactos sociales de erradicación*, sin embargo, en esta estrategia se suscribieron solo 37.000 familias de las 200.000 que se habían calculado que vivían de la coca. (Vargas 2010).

No obstante, el Fondo de Inversión para la Paz estableció los lineamientos para que los programas en Desarrollo Alternativo se contemplaran dentro del marco del Plan Colombia, así entonces, se definieron proyectos *Generadores de ingreso y empleo, Proyectos de seguridad alimentaria, Proyectos para viabilizar Alternativas Productivas y de Comercialización*. Así llegaría en total a 272 municipios, que fueron seleccionados con diferentes criterios, generar empleo de “emergencia”, construir pequeña infraestructura, hasta apoyar proyectos productivos, bajo el lema general de “obras para la paz”. (López 2013).

Paralelamente se llevaría a cabo el desarrollo de planes complementarios por medio del componente antidrogas de Washington, donde USAID<sup>56</sup> priorizaría su ejecución al departamento de Putumayo por poseer más del 50% del área nacional de coca y de concentrar la mayor cantidad de cultivos extensivos de coca. Esta iniciativa logro que se priorizara la participación de las comunidades como la base elemental para la formulación de las propuestas; propuso fortalecer la economía campesina con estímulo a la seguridad alimentaria; genero procesos de comercialización, mejoró los sistemas de producción existentes en la finca y busco fortalecer el sistema organizacional de la comunidad. Este modelo además propondría apartar los procesos de erradicación como principal indicador del éxito de la estrategia, proponiendo procesos de erradicación gradual en la reconversión de la economía regional. (Vargas 2010). La inversión del gobierno estadounidense para apoyar el desarrollo alternativo en el marco del plan Colombia entre el 2000 y el 2002 sería de casi 50 millones de dólares. (United States Government Accountability Office 2008).

La para apoyar los proceso de paz y la lucha contra las drogas ilícitas el gobierno de Andrés Pastrana recibiría de la Unión Europea, 105 millones de euros de fondos comunitarios y 225 millones de euros provenientes de los países miembros<sup>57</sup>. Los recursos fueron destinados para asistencia técnica y financiera. Entre tanto los gobiernos de España e Inglaterra, también otorgaron

---

<sup>56</sup> USAID es la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional encargada de la ayuda exterior de carácter no militar, ya sea directamente o a través de agencias subsidiarias. Su objetivo es el de reforzar la política exterior estadounidense, cooperando con los países receptores en áreas económicas, agrícolas, sanitarias, políticas y humanitarias.

<sup>57</sup> Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Colombia, Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio, febrero 25 de 2002. Col/b7- 3100/2001:0094.

ayuda militar al gobierno de Pastrana. La herramienta de ayuda comunitaria europea fue denominada “Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio”, un programa de cooperación financiera y técnica de apoyo a la política de paz del Gobierno Pastrana. (Cruz 2009).

#### **11.1.5 Programa de Desarrollo Alternativo para la Seguridad Democrática (2002 – 2006)**

La primera administración del gobierno de Álvaro Uribe (2002 – 2006) contempla un agravamiento del conflicto armado, tomas de municipios a manos de la guerrilla y paramilitares, masacres, desplazamiento forzado y condiciones adversas para la seguridad y el desarrollo de actividades institucionales y sociales (Vargas 2010). En este panorama se incluyó un programa de desarrollo alternativo estructurado en el Conpes 3218 del 2003, el enfoque entonces de este, se reorientaría para reconocer al factor humano, las comunidades y sus formas organizativas como elemento en la cadena de producción ilícita, se concentraría en la generación de condiciones y oportunidades lícitas, adicionalmente fortalecería las capacidades locales de gobernabilidad. (Departamento Nacional de Planeación, Conpes, 2003). Esta administración en su plan de desarrollo propondría la “Seguridad Democrática” como una de sus prioridades de gobierno bajo la lucha contrainsurgente en el marco de la lucha de antinarcóticos.

La cifra de cultivos ilícitos se establecería en 144.807 hectáreas de coca sembradas, donde 11 departamentos concentraban el 95% de los cultivos del país<sup>58</sup>, el Programa de Desarrollo Alternativo propuesto trabajaría en dos sub programas, Proyectos Productivos y Familias Guardabosques; que tenían el objetivo de brindar opciones de empleo e ingresos de forma lícita a las comunidades que se comprometieran en mantener libres de ilícitos zonas que habían sido sujetas a erradicación previamente. El Programa de Proyectos Productivos se fundamenta en cadenas prioritarias, de carácter permanente y de alto valor agregado. El Programa de Familias Guardabosques se basaba en el apoyo monetario para familias que conformen núcleos de intervención dentro de las zonas específicas de intervención, comprometidos a no sembrar, ni resembrar cultivos ilícitos y favorecer la revegetalización natural y conservación de ecosistemas naturales estratégicos. (Vargas 2010).

Las metas para los Programas de desarrollo alternativo proponían una vinculación nacional en las zonas focalizadas de 27.000 familias en Proyectos Productivos y 50.000 en familias

---

<sup>58</sup> De acuerdo con el documento de Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, 2002-2006 Departamento Nacional de Planeación.



*Incidencia del programa de Consolidación Territorial (2010-2014) que promueve el Desarrollo Alternativo en municipio de la Macarena, departamento de Meta, Colombia.*

Guardabosques Departamento Nacional de Planeación, Conpes, (2003). Entre el 2003 y el 2005 se invertiría cerca de 509.000 millones de pesos en desarrollo alternativo provenientes del estado colombiano y su ejecución que estuvo a cargo de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos<sup>59</sup> - (PCI) de Acción Social<sup>60</sup>. La dinámica de los cultivos ilícitos en el territorio colombiano, llevó a realizar ajustes en el 2005 a los componentes previstos en el Conpes 3218 de 2003, a las estrategias previstas se le adicionaría un componente de la erradicación manual forzosa con el apoyo de la Fuerza Pública.

Según el gobierno estadounidense durante el periodo de 2003 a 2006, esa nación destino recursos para el desarrollo alternativo en Colombia por más de 262 millones de dólares. (United States Government Accountability Office 2008).

*Ilustración 2. Estrategias de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos 2005*



Fuente: Departamento Nacional de Planeación; Documento CONPES 3669; Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial.

<sup>59</sup> El Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI) fue implementado por Acción Social desde el año 2005 bajo los lineamientos del documento Conpes 3218 de 2003 que estableció el Programa de Desarrollo Alternativo.

<sup>60</sup> Acción Social fue una entidad creada por el Gobierno Nacional con funcionamiento hasta el 2010 con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Quedo adscrito el Fondo de Inversión para la Paz (FIP), a través del cual se financia el componente social del Plan Colombia, con programas tales como Familias en Acción, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Infraestructura Social y Reconversión Sociolaboral.

La erradicación manual forzosa ejecutada por los Grupos Móviles de Erradicación (GME) consistía en un grupo de civiles contratados para la eliminación de cultivos ilícitos contando con el apoyo en seguridad por el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional; esfuerzos complementarios a la aspersión aérea a cargo de la Policía Nacional. Esta estrategia asumía la responsabilidad de evitar la reubicación de los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina, zonas de parques nacionales naturales o de reserva forestal, resguardos indígenas y consejos comunitarios donde por razones de orden público, normatividad o presupuestal no ha llegado el Programas de desarrollo alternativo del estado. (Departamento Nacional de Planeación, Conpes, 2010). Sin embargo, esta actividad no forma parte de las estrategias de desarrollo alternativo y son actividades complementarias a la lucha contra las drogas en Colombia.

#### **11.1.6 Programa de Desarrollo Alternativo para la Seguridad Democrática (2006 – 2010)**

La segunda administración del gobierno de Álvaro Uribe (2006 – 2010), haría un balance positivo entre la articulación del Plan Colombia con la Seguridad democrática, en términos de fortalecimiento de la fuerza pública y su capacidad de respuesta al combate, la erradicación de cultivos ilícitos y la interdicción. Vargas (2010). Iniciando su segundo periodo, según Naciones Unidas en su Censo de cultivos de coca para 2006<sup>61</sup>, el número de hectáreas cultivadas con coca se acercaría a las 78.000 hectáreas una disminución sustancial, consecuencia principalmente del fortalecimiento de la erradicación manual y la aspersión aérea en comparación a los años anteriores y en especial con la del 2000 que reportaría 163.000 hectáreas de coca plantada en el territorio colombiano<sup>62</sup>.

La política de seguridad democrática durante este periodo buscaría garantizar el control territorial por la fuerza en lugares donde las bandas criminales emergentes del proceso de desmovilización paramilitar ganaban fortaleza y en donde la guerrilla de las FARC desarrollara actividades ilegales de manera creciente. Vargas (2010). Estructuralmente el programa de desarrollo alternativo durante este periodo no contemplo cambios en comparación a su concepción original, es decir que mantuvo los Proyectos Productivos y Familias Guardabosques, paralelas al componente de erradicación manual forzosa como estrategia de la erradicación manual de cultivos ilícitos (Ver Ilustración 2).

---

<sup>61</sup> Se han realizado censos anuales desde 1999 por El Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC, en el Sistema de Monitoreo de Cultivos de Coca para Colombia. El Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de junio de 2007 presenta los resultados del censo de coca para el 2006.

<sup>62</sup> Según el Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de junio de 2007.

Los alcances de los programas de desarrollo alternativo promovidos por el Gobierno durante el gobierno de Uribe 2002 – 2010 cobijaron a 113.779 familias en la intervención del programa de Familias Guardabosque, sin embargo para el año 2007 el monto del incentivo económico recibido por familia y el tiempo de permanencia en el mismo disminuiría a la mitad. El programa de Proyectos Productivos en este mismo periodo de gobierno, apoyaría a 43.938 familias vinculadas a organizaciones sociales y productivas, desarrollando actividades económicamente viables de mediano y largo plazo. (Departamento Nacional de Planeación, Conpes, (2010).

El gobierno estadounidense readecuaría la estrategia del desarrollo alternativo luego de los balances de la primera fase del Plan Colombia, se ejecutarían dos programas estratégicos en el territorio colombiano: *Más Inversión para el Desarrollo Alternativo – MIDAS* y *Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal – ADAM*, en los cuales se invertirían más de 260 millones de dólares durante el periodo de 2006 a 2008 (United States Government Accountability Office 2008), esta dos estrategias se concentraron en: la organización empresarial y la asistencia técnica de pequeños agricultores, fortalecer economías locales a través de actividades competitivas y sostenibles en el largo plazo, priorización de cultivos de importancia estratégica (cacao, café especial, palma africana, caucho y plantaciones forestales con fines comerciales), estructuración de pequeña y mediana empresa, y por último la reforma en la política pública local y nacional para fomentar la economía lícita de las zonas focalizadas.

#### **11.1.7 Política de Consolidación Territorial (2010 – 2014)**

La primera administración de Juan Manuel Santos (2010 – 2014), denominaría el plan de desarrollo como un instrumento “hacia la prosperidad democrática”, dentro de sus apartes aclara que aún quedan bastantes retos por asumir, como lo es la consolidación de la seguridad y los altos índices de desempleo y pobreza. Propone la búsqueda de la mayor convergencia y desarrollo regional estructurando la consolidación de la paz, la promoción del empleo y la disminución de disparidades socio económicas de las regiones. Se hace énfasis en que no se puede excluir del desarrollo nacional a las regiones afectadas por la violencia, por ello se considera pertinente crear unas “zonas de consolidación”, las cuales estarán inmersas dentro del Plan Nacional de Consolidación Territorial. Departamento Nacional de Planeación (2010).

Desde el 2008 el gobierno venia configurando el Plan Nacional de Consolidación, basado en los lineamientos del Centro de Coordinación de Acción Integral - CCAI<sup>63</sup> y en el 2009 definiría el Plan como:

*“Proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano”*  
Decreto 2933, (2010).

En consecuencia, el Gobierno creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) con el fin de coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como de la ejecución de recursos de inversión en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas con presencia de cultivos ilícitos. Departamento Nacional de Planeación (2010).

Esta unidad generó lo que se denominaría el Plan Nacional de Consolidación Territorial, el cual pretendía ser una herramienta de la política pública para hacerle frente a los problemas más desafiantes de la nación, realizando la presencia efectiva de la institucionalidad estatal en los territorios de mayor incidencia histórica de las organizaciones armadas ilegales, los cultivos ilícitos y las bandas al servicio del narcotráfico. Dentro de los temas que aborda se reconoce la baja efectividad del estado en el control de territorios y establece tres pilares estratégicos<sup>64</sup>:

- *Institucionalización del territorio*: el establecimiento de las capacidades institucionales necesarias para corregir las condiciones que favorecen el control ilegal del territorio, logrando así el imperio de la Constitución, la Ley y las instituciones del Estado las que proveen y garantizan la seguridad y protección de la vida, la libertad y la prosperidad.
- *Participación ciudadana y buen gobierno*: generación y el fortalecimiento de las

---

<sup>63</sup> En el año 2004, el Gobierno Nacional creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) como una estrategia de coordinación interagencial con presencia de 14 entidades del Estado. Su objetivo era garantizar la gobernabilidad, legitimidad, presencia y confianza de los ciudadanos en el Estado, a través de acciones sociales y económicas en 11 regiones del país afectadas por la presencia de grupos armados ilegales y cultivos ilícitos, además de una débil presencia institucional. Este objetivo contribuía a la Recuperación Social del Territorio.

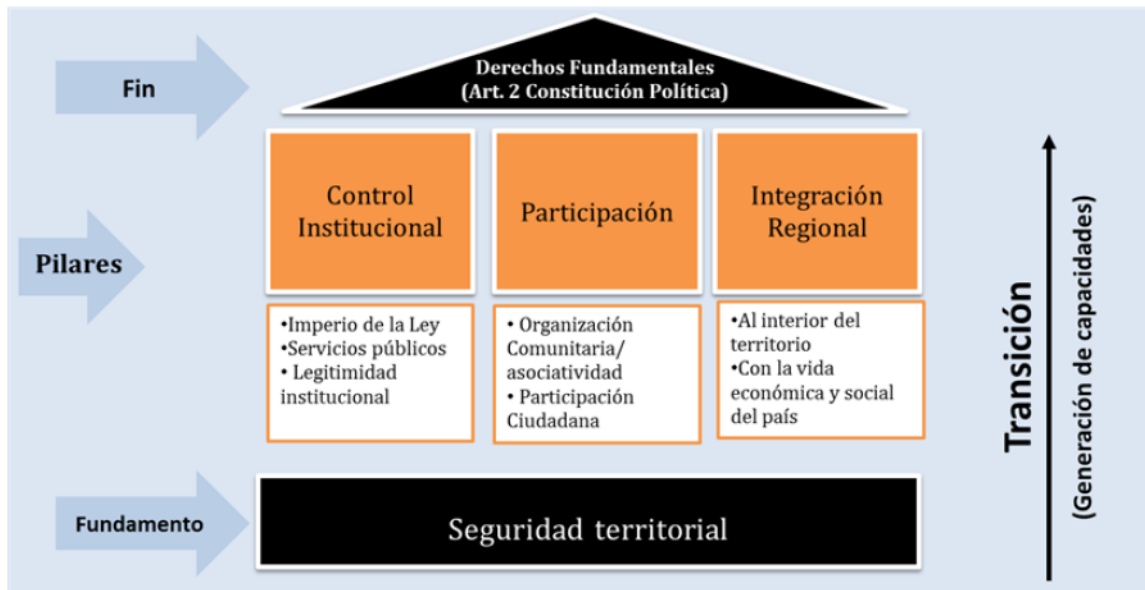
<sup>64</sup> Con base al documento “Lineamientos De La Política Nacional De Consolidación Y Reconstrucción Territorial – PNCRT” Unidad Administrativa de Consolidación Territorial – UACT

*Incidencia del programa de Consolidación Territorial (2010-2014) que promueve el Desarrollo Alternativo en municipio de la Macarena, departamento de Meta, Colombia.*

capacidades de la ciudadanía y la comunidad para influir en la gestión del desarrollo local y ejercer el control democrático de la gestión pública en el territorio.

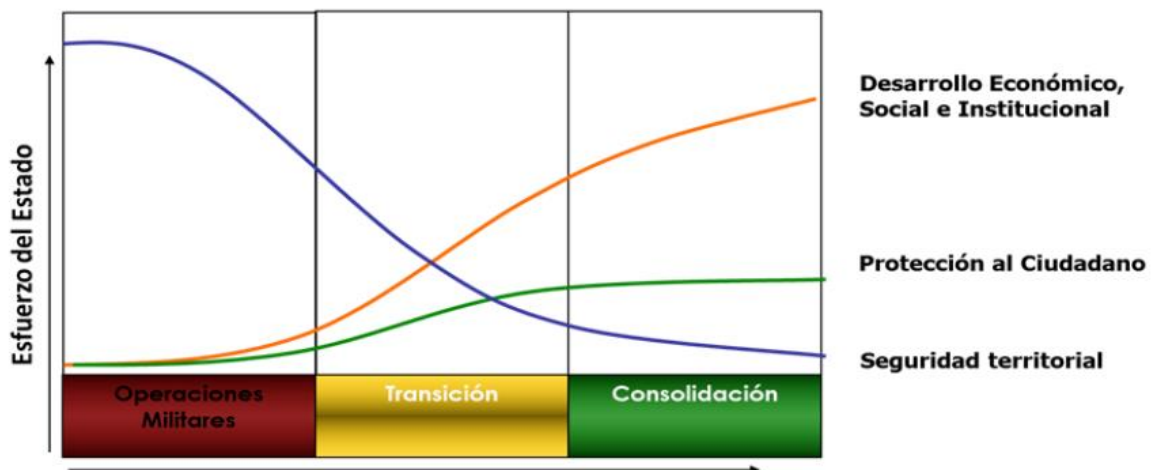
- *Integración regional:* Establecimiento de las condiciones básicas de infraestructura de conectividad, servicios sociales, servicios de apoyo al desarrollo productivo, entre otras; indispensables para garantizar la igualdad de oportunidades de desarrollo en los territorios de consolidación frente a las que tiene el promedio de la población nacional.

*Ilustración 3. Concepto de la Consolidación Territorial.*



Fuente: Unidad Administrativa de Consolidación Territorial - UACT

*Ilustración 4 Composición de Esfuerzo del Estado*



Fuente: Unidad Administrativa de Consolidación Territorial - UACT

Según la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, la política de Consolidación implica: *“La acción coordinada de la capacidad militar –para garantizar la recuperación de la seguridad territorial-, de la policía y el sistema de justicia –para consolidar la protección y justicia ciudadana- y del resto de la institucionalidad estatal responsable de proveer las condiciones y los servicios para el desarrollo económico y social, la integración del territorio y sus habitantes a la vida económica, social e institucional del país.”* Bajo este enfoque se plantea entonces que la neutralización de la capacidad de acción de los grupos armados ilegales abre la posibilidad que las acciones del Estado en las zonas de consolidación se concentren en fomentar el desarrollo económico, social e institucional de los territorios y la protección ciudadana.

Se estableció dentro de esta misma política que la forma para determinar el éxito del control institucional del territorio sería mediante tres indicadores:

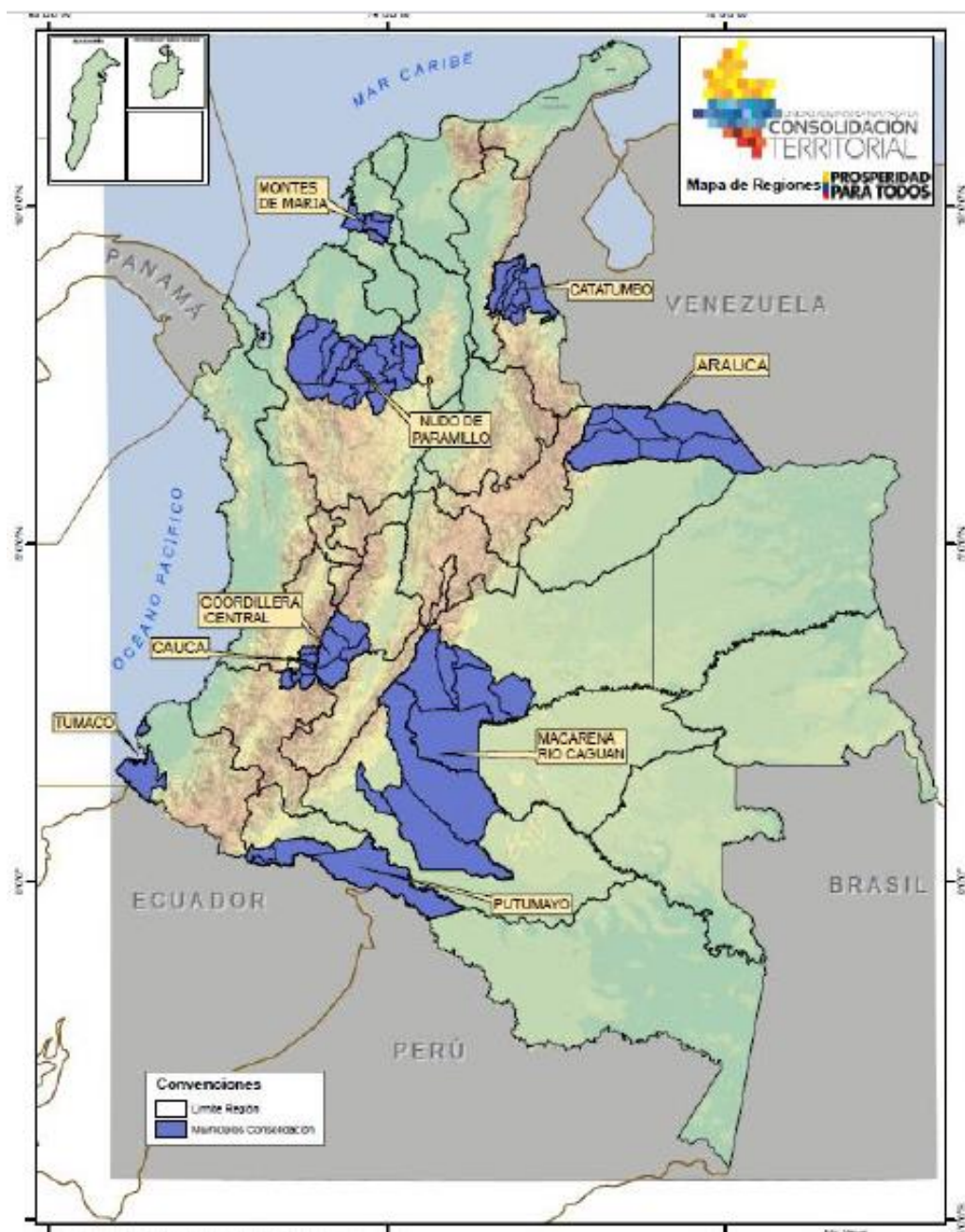
- *La percepción de movilidad:* Confianza que el ciudadano tiene en el desplazamiento al interior de la jurisdicción del municipio. Una mayor percepción de confianza en la movilidad es signo de mejores condiciones de seguridad en el municipio.
- *Horas de prestación de servicios públicos:* La normal prestación de los servicios públicos se traduce en la continuidad en las horas de suministro de servicios públicos esenciales como la electricidad, agua, saneamiento básico, etc. Una prestación permanente de servicios públicos mejora las condiciones de vida de la población.
- *Percepción de confianza en las entidades públicas:* Una mayor cercanía institucional de las entidades públicas a nivel local con la población, fortalece los niveles de credibilidad y confianza del Estado con las comunidades. Ello indudablemente fortalece la presencia del Estado y contribuye a la consolidación territorial.

#### **11.1.7.1 Focalización de Territorios**

La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial – UACT, desarrolló su misión en territorios que considero prioritarios para la superación del conflicto armado y los cultivos ilícitos, estos núcleos focalizan sus actividades en ocho regiones (Montes de María, Nudo de Paramillo, Catatumbo, Cordillera Central, Macarena- Caguán, Tumaco, Putumayo y Arauca), las cuales cobijan a 58 municipios en 13 departamentos de manera integral. (Ver Ilustración 5 y 6).

*Incidencia del programa de Consolidación Territorial (2010-2014) que promueve el Desarrollo Alternativo en municipio de la Macarena, departamento de Meta, Colombia.*

*Ilustración 5 Focalización Territorios para la Consolidación*



Fuente: Unidad Administrativa de Consolidación Territorial – UACT

***Incidencia del programa de Consolidación Territorial (2010-2014) que promueve el Desarrollo Alternativo en municipio de la Macarena, departamento de Meta, Colombia.***

*Tabla 1 Municipios Priorizados por Consolidación*

REGIONAL	DEPERTAMENTO	MUNICIPIO
CATATUMBO	NORTE DE SANTANDER	CONVENCION
		EL TARRA
		HACARI
		SAN CALIXTO
		TEORAMA
CORDILLERA CENTRAL	TOLIMA	TIBU
		ATACO
		CHAPARRAL
		PLANADAS
		RIOBLANCO
CAUCA	VALLE DEL CAUCA	PRADERA
		FLORIDA
	CAUCA	MIRANDA
		CORINTO
		CALOTO
MONTES DE MARIA	BOLIVAR	SANTANDER DE QUILICHAO
		TORIBIO
		EL CARMEN DE BOLIVAR
	SUCRE	SAN JACINTO
		OVEJAS
NUDO DE PARAMILLO	ANTIOQUIA	SAN ONOFRE
		ANORI
		BRICENO
		CACERES
		CAUCASIA
		EL BAGRE
		ITUANGO
		NECHI
		TARAZA
		VALDIVIA
	CORDOBA	ZARAGOZA
		MONTELIBANO
		PUERTO LIBERTADOR
		TIERRALTA
		VALENCIA
PUTUMAYO	PUTUMAYO	SAN JOSE DE URA
		LEGUIZAMO
		PUERTO ASIS
		SAN MIGUEL
		VALLE DEL GUAMUEZ
MACARENA – RIO CAGUAN	META	MACARENA
		MESETAS
		PUERTO RICO
		SAN JUAN DE ARAMA
		URIBE
		VISTA HERMOSA
		CARTAGENA DEL CHAIRA
	CAQUETA	SAN VICENTE DE L CAGUAN
		LA MONTANITA
		LA MONTANITA
TUMACO	NARINO	TUMACO
ARAUCA	ARAUCA	TAME
		ARAUCA
		ARAUQUITA
		RONDON
		CABONORTE
		FORTUL
		SARAVENA

Fuente: Unidad Administrativa de Consolidación Territorial - UACT

### **11.1.7.2 Programas y Estrategias**

La materialización de la política de consolidación en los territorios se abordó principalmente con 3 de programas o estrategias que incidieran en los territorios.

- La estrategia de articulación: buscaría en el sector privado y la cooperación internacional en la adecuación de los instrumentos de la política pública.
- Programa de Respuesta Rápida en los Territorios: encaminado a desarrollar



proyectos y acciones para iniciáticas comunitarias de pequeña y mediana infraestructura.

- Programa Contra Cultivos Ilícitos: Mediante dos estrategias principales: Erradicación Manual Forzosa y Desarrollo Alternativo.

El Programa contra Cultivos Ilícitos desarrollaría acciones de erradicación y post erradicación a través de la armonización y coordinación de (i) la Estrategia de Erradicación Manual Forzosa y de (ii) la Estrategia de Desarrollo Alternativo con el propósito de promover la transición económica y social de los territorios afectados por cultivos ilícitos, para evitar la resiembra, persistencia y expansión de los cultivos ilícitos generando alternativas lícitas de desarrollo y mejorando las condiciones de vida de las comunidades. UACT (2011).

La estrategia para el Desarrollo Alternativo en Colombia bajo la Política Nacional de Consolidación Territorial se denominó *Programa de Familias Guardabosques Productivas* y posteriormente *Programa de Familias Guardabosques para la Prosperidad*, donde la participación voluntaria de las familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas importantes para nuestro país, afectadas por los cultivos ilícitos o en riesgo de ser afectadas, sería su centro de incidencia. El Programa ofrecería a las familias que deseen erradicar los cultivos ilícitos voluntariamente y a miembros de su vereda, un ingreso económico temporal, y asistencia especializada de tipo social y técnico ambiental, a cambio de su trabajo en proyectos de recuperación y conservación de ecosistemas estratégicos, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos humanos, ayudando de esta manera a las familias afectadas por el fenómeno de los cultivos ilícitos en su proceso de transición a la legalidad. UACT (2011)

Según la UACT (2011), la Política de consolidación territorial en el 2012, destinaria en los municipios focalizados casi 2 billones de pesos, lo que implicó un aumento de más del 300% de inversión en comparación con el año inmediatamente anterior.

## **11.2 INCIDENCIA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL MARCO DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL (2010 – 2014) EN EL MUNICIPIO DE LA MACARENA**

### **11.2.1 Contexto Municipal de la Macarena**

#### **11.2.1.1 Reseña histórica.<sup>65</sup>**

Se tiene establecido que fue don Abundio Gonzáles el primer colono en llegar al sector, procedente del Caquetá. “A mediados de los años 50, emigrantes caqueteños establecieron un núcleo de colonos en lo que en un principio se denominó El Refugio, el sitio actual que ocupa la cabecera municipal de la Macarena, a los pocos años se sumaron colonos de todas las regiones del país principalmente del Huila, Tolima, Santander y los Llanos Orientales.

Estos primeros colonos vivían principalmente de la pequeña agricultura, cría de cerdos de cacería y pesca, su único vínculo con el resto del departamento era por vía aérea, también se comerciaba con pescado y cerdos con las bases aéreas de Madrid, Apiay, Melgar y Bogotá. Los primeros viveres, semillas y colonos entraron a lomo de mula procedentes de San Vicente del Caguán. Por esa razón el desarrollo comercial de la región fue lento y reducido en un principio.

Por los años sesenta, La Macarena era Inspección de Policía de San Juan de Arama, para luego ser de Vistahermosa. Por el año 1980, cuando Caquetá fue elevado a departamento, La Macarena fue erigida municipio.

#### **11.2.1.2 Datos Generales<sup>66</sup>**

- **Extensión territorial:** Tiene un área de 11.229 km<sup>2</sup>.
- **Habitantes:** Casco urbano 4.056, zona rural 22.984, Total de 27.040 habitantes.
- **Hidrografía:** su territorio está bañado por los ríos Guayabero, Losada, Tunia, Perdido, Yaguas, así como por los caños Cristales, Yarumales, Aguazul, Yaguas y Pocetas.

---

<sup>65</sup> Extraído de Alcaldía Municipal de la Macarena; en: Nuestro Municipio, Información General; Recuperado de: [http://www.lamacarena-meta.gov.co/informacion\\_general.shtml#identificacion](http://www.lamacarena-meta.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion)

<sup>66</sup> Extraído de Alcaldía Municipal de la Macarena; en: Nuestro Municipio, Información General; Recuperado de: [http://www.lamacarena-meta.gov.co/informacion\\_general.shtml#identificacion](http://www.lamacarena-meta.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion)

- **Temperatura:** tiene un promedio de 25.5° C.
- **Distancia de la capital del departamento:** 225 kilómetros.
- **Situación geográfica:** Ubicado al sur occidente del Departamento del Meta y al extremo sur de la Sierra de La Macarena, en la margen derecha del río Guayabero.

*Ilustración 6. Mapa Municipio de la Macarena*



Fuente: Elaboración Propia

**Economía:** Las principales actividades económicas del municipio se refieren a la ganadería y la agricultura. Está basada en las actividades agropecuarias, le siguen los servicios, el comercio y la industria. Las actividades agropecuarias están dominadas por la ganadería vacuna, la agricultura está representada por el cultivo de arroz, sorgo, maíz, caña de azúcar, plátano, yuca, cacao y algodón. La municipalidad con un potencial turístico de especial significación en lo referente al ecoturismo visitando el Parque Nacional Natural de la Macarena en uno de sus principales atractivos: Caño Cristales.

**Parque Nacional Natural de la Macarena:** Es un espacio biogeográfico que se encuentra dentro del gran territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos Guayabero y Ariari. Esta característica particular, aunada a la confluencia de tres ecosistemas importantes del país en su jurisdicción a saber: el Amazónico, el Andino y el Orinquense, explican la razón de su importancia ecológica, pero además y como elemento histórico integra varias connotaciones geológicas en lo que parece ser límite accidental del escudo de Guyana, lo que le determina, como sistema geográfica natural, una significación especialmente importante.

*Ilustración 7. Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena*



Fuente: Elaboración Propia

**Organización Administrativa del Municipio:** Estructura Administrativa Municipal Actual. La Constitución y la Ley orgánica de régimen municipal (Ley 136/1994) determinan que el Municipio es la entidad territorial fundamental de la división político – administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señale la constitución y la ley,



cuya finalidad es el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El Municipio de acuerdo a su complejidad, tamaño, localización y desarrollo dentro del contexto social, económico y cultural tiene una estructura administrativa acorde a sus necesidades, de tal forma que pueda llevar a cabo el total de sus funciones.

### **11.2.2 Situación de Cultivos de Coca en la Macarena**

La subregión del Ariari es una de las zonas más antiguas de producción de cultivos ilícitos en el país. En los municipios de Vistahermosa y La Macarena se sembró marihuana en los años setenta y allí mismo comenzó el cultivo de coca en la década siguiente, en un proceso muy ligado a la economía ilícita que comenzaba a extenderse en Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare. Linares, A. & Gómez, S. (2006).

Parte de la problemática al interior de la Macarena puede ser derivado del valor histórico y geopolítico que la zona tiene para la guerrilla de las FARC, hace conexión entre las llanuras de la Orinoquia, selvas amazónicas, y la cordillera de los Andes, estratégicos para para los ideales políticos. Adicionalmente es funcional hacia el manejo de economías ilícitas y la expansión de cultivos de coca a otros departamentos del país. González (2007).

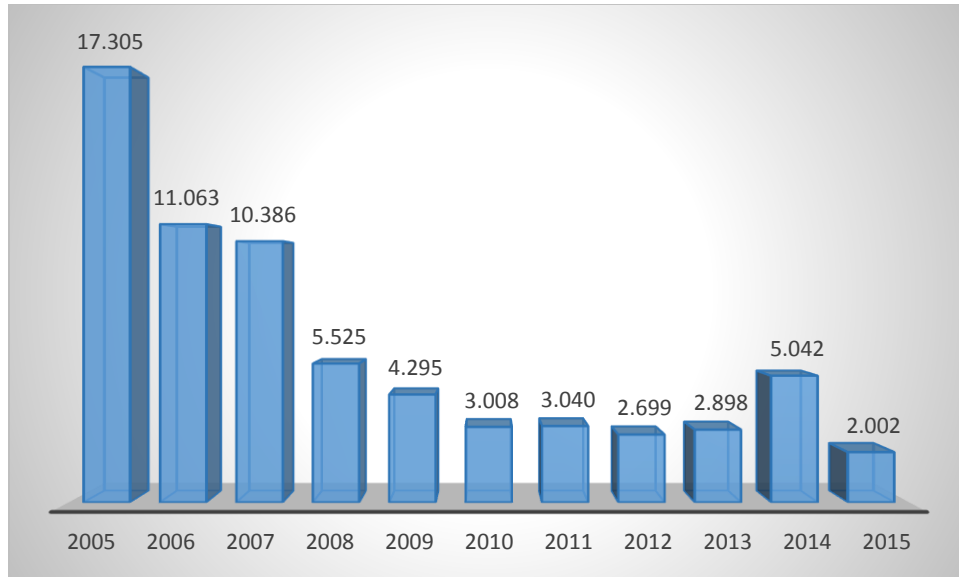
Los núcleos de cultivos ilícitos se han situado preferiblemente al interior del Parque Nacional Natural de la Macarena, y según Naciones Unidas - SIMCI (2010) se estimó que la mayoría de los lotes existentes eran de menos de 3 hectáreas y eran los responsables del 68% de la deforestación dentro del Parque Nacional.

La fumigación aérea como herramienta de eliminación de cultivos ilícitos, dio inicio en 1994 y hasta el 2004 se habían asperjado 78.000 hectáreas de coca en el Meta y la sierra de la Macarena, el proceso de fumigación sin embargo fue ampliamente debatido por el alto costo ambiental para el Parque Nacional Natural, en consecuencia el gobierno decidiría no fumigar áreas de cultivos ilícitos dentro del Parques Nacionales. Tobón & Restrepo (2009).

La erradicación manual se establecería como estrategia para enfrentar la problemática de cultivos ilícitos para la zona de la Macarena, estas labores enfrentaron constantes agresiones por parte de la guerrilla de las FARC acabando con la vida de más de un centenar de personas entre tropa y civiles contratados para la erradicación, en consecuencia el gobierno decidió iniciar fumigaciones en el 2006 para complementar las acciones de erradicación manual forzosa. Tobón & Restrepo (2009).

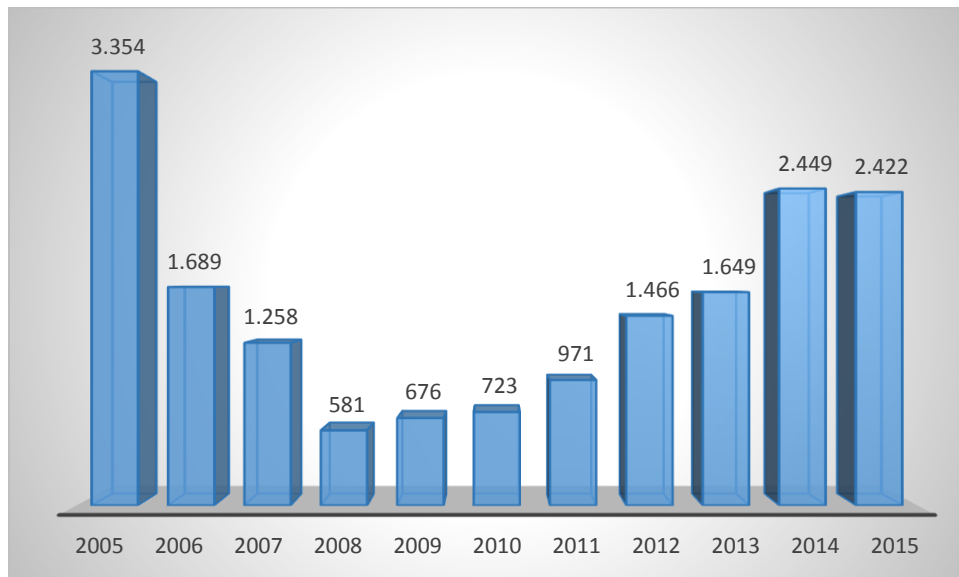
*Incidencia del programa de Consolidación Territorial (2010-2014) que promueve el Desarrollo Alternativo en municipio de la Macarena, departamento de Meta, Colombia.*

*Ilustración 8. Hectáreas de Coca en el Departamento del Meta*



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI

*Ilustración 9. Hectáreas de Coca en la Sierra de la Macarena*



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI

Desde el 2005 al 2009 se evidencio una fuerte y continua tendencia a la reducción del área de cultivos de coca, principalmente por las acciones de la aspersión aérea y las actividades de erradicación forzosa que se presentaron en los núcleos con mayor incidencia de cultivos. Del 2010 al 2015 el área sembrada en coca se mantuvo prácticamente estable durante el quinquenio, el aumento de área sembrada en el 2014, tuvo una reacción institucional en la que incrementaron las aspersiones y las actividades de erradicación manual.

### **11.2.3 Programa de Desarrollo Alternativo para la Consolidación en la Macarena.**

El *Programa de Familias Guardabosques para la Prosperidad*, dio inicio en el Municipio de la Macarena en Abril del 2014 en 10 veredas, al cual inicialmente se suscribieron voluntariamente 144 familias, de las cuales 102<sup>67</sup> finalizarían exitosamente el ciclo completo de la intervención en Diciembre del 2016.

*Tabla 2 Veredas y Número de Familias Inscritas al Programa de Familias Guardabosques Productivas 2014*

INICIO DEL PROGRAMA		FINAL DEL PROGRAMA	
VEREDAS	FAMILIAS INSCRITAS	VEREDAS	FAMILIAS INSCRITAS
Aguazul	33	Aguazul	30
Altamira	26	Altamira	24
Bajo Losada	10	Bajo Losada	10
Caño Rojo	8	Caño Rojo	8
El Turpial	6	La Argentina	6
La Argentina	7	Santa Teresa	14
Los Medios	20	La Florida	10
Primavera Del Losada	9		
Santa Teresa	15		
La Florida	10		
<b>TOTAL</b>	<b>144</b>	<b>TOTAL</b>	<b>102</b>

Fuente: Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial

<sup>67</sup> El programa condicionaba la permanencia de las familias al cumplimiento de los compromisos de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos, asistir y participar en las actividades programadas por el acompañamiento integral y cumplir con las responsabilidades adquiridas comunitariamente.

Los objetivos generales del Programa que fueron socializados por el Gobierno Nacional incluían<sup>68</sup>:

- Apoyar a las familias en donde se efectúen procesos de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos.
- Promover la cultura de la legalidad en la comunidad y las familias atendidas.
- Concertar con las familias atendidas una actividad económica agropecuaria, agroforestal o ambiental que les permita generar o complementar ingresos lícitos, fortaleciendo las actividades productivas de la región.
- Generar o fortalecer capacidades económicas lícitas en las familias y organizaciones, contribuyendo al desarrollo regional de las zonas de intervención.
- Fomentar en las familias el manejo adecuado y uso sostenible de los recursos naturales a través de la promoción de buenas prácticas ambientales.

La implementación e intervención del Modelo de tuvo una duración de 24 meses contados a partir de la fecha de inicio del acompañamiento integral a las familias. Contemplaría varias etapas<sup>69</sup> entre las cuales están:

1. *Asistencia Alimentaria de Transición*: Apoyo alimentario que se distribuye tras la erradicación, con el fin de solventar las necesidades inmediatas de alimentos.
2. *Seguridad Alimentaria*: Establecimiento o fortalecimiento de unidades productoras de alimentos para autoconsumo, el mejoramiento de su alimentación y nutrición; mediante la entrega de insumos, herramientas o materiales para establecimiento de huertas caseras, cultivos para flujo de caja o especies menores.
3. *Contraprestación Económica Condicionada*: Bajo los compromisos de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos, asistir y participar en las actividades programadas por el acompañamiento integral y cumplir con las responsabilidades adquiridas las familias podrían acceder a una contraprestación económica que les permita a corto plazo un ingreso temporal para solventar necesidades básicas.
4. *Proyecto Productivo*: Implementa y/o fortalece actividades productivas para generar

---

<sup>68</sup> Manual Técnico Operativo Modelo De Posterradicación Y Contención – Familias Guardabosques para Productivas en el Direccionamiento de Estrategias Contra Cultivos Ilícitos en Regiones Focalizadas

<sup>69</sup> Manual Técnico Operativo Modelo De Posterradicación Y Contención – Familias Guardabosques para Productivas en el Direccionamiento de Estrategias Contra Cultivos Ilícitos en Regiones Focalizadas



ingresos lícitos en las familias, con el enfoque de cadena productiva (producción, transformación y comercialización) de acuerdo a las líneas productivas concertadas con la comunidad.

#### **11.2.3.1 Acompañamientos Técnicos**

Durante toda la intervención del modelo el Programa brindaría un acompañamiento técnico dirigido a capacitar y orientar a las comunidades en: la implementación de su actividad productiva alternativa; la asociatividad entre los pequeños productores; vinculación de su actividad productiva a procesos de organizaciones existentes en el territorio; y la sostenibilidad ambiental de las iniciativas productivas. El grupo de Acompañamientos a las familias estuvo a cargo de la Asociación de Profesionales para el Desarrollo Agrointegral del Meta – ASOPRODAMET y fue conformado por tres técnicos Agropecuarios, y un especialista Socio Empresarial.

Según el personal del acompañamiento técnico de la zona, se realizaron diferentes actividades a lo largo de la intervención, entre las actividades principales que se realizaron están: i) el diagnóstico rural participativo comunitario, donde se evidenciaron las necesidades, fortalezas, perspectivas y capacidades comunitarias de cada una de las veredas, ii) visitas a cada una de las fincas de los beneficiarios con el fin de realizar un diagnóstico de la finca, establecer necesidades, asesorías técnicas productivas, la proyección de un plan productivo y el plan de inversión final de cada una de las familias del Programa. iii) Actividades de capacitación Técnica en cada una de las actividades productivas concertadas por los beneficiarios del Programa, mediante la metodología de Escuelas de Campo de Agricultores ECA's, y en total se realizaron 36, bajo esta metodología no solo se abordaron capacitaciones técnicas concernientes a la producción o mantenimiento de iniciativas productivas, sino, también se abordan temas del fortalecimiento del cuidado ambiental, Participación Comunitaria y Desarrollo Socio Empresarial, principalmente.

#### **11.2.3.2 Incentivos Económicos**

El Programa entregaría recursos económicos a cada familia inscrita en la intervención durante un periodo de tiempo establecido y materiales y herramientas para el apoyo de la iniciativa productiva; el incentivo económico total en efectivo fue establecido en US \$521<sup>70</sup> fraccionado en tres partes

---

<sup>70</sup> Valor estimado según el precio del Dólar para Noviembre del 2014 frente al peso colombiano. En pesos colombianos la suma entregada fue de 1'200.000 pesos. Todas las familias inscritas en el *Programa de Familias Guardabosques para la Prosperidad* recibieron este mismo valor como incentivo económico y era recibido por el titular de las familia en efectivo.

cada dos meses. Para el Proyecto Productivo el Gobierno Colombiano establecería US \$1.500 para cada familia.

*Tabla 3. Resumen Inversión en la Macarena*

Número de Familias que finalizaron el Programa	Incentivo Económico Condicionado en Dólares	Proyecto Productivo en Dólares	Total Inversión para la Macarena <sup>71</sup>
92	\$ 521	\$ 1.500	<b>US \$ 185.932</b>

Fuente: Elaboración Propia

#### **11.2.4 Hallazgos.**

A continuación se presentaran los hallazgos de la oferta institucional local en aspectos como desarrollo económico, seguridad y justicia, capital social y la oferta de servicios.

Como es mencionado anteriormente, este es un estudio de carácter cualitativo, sin embargo, para facilitar la lectura y síntesis de algunos resultados, se presentaran algunas cifras de carácter porcentual y que principalmente estarían representando una opinión común en los entrevistados. La información de los hallazgos corresponde a fuentes primarias y secundarias, las primarias, obtenida de las distintas entrevistas llevadas a cabo en el municipio, con juicios de valor comunitario y el diagnostico básico de su territorio, así como de la oferta institucional desde el punto de vista de funcionarios de la administración municipal y su posible relación con efectos de la Política de Consolidación Territorial en su municipio. La estructura de las entrevistas a beneficiarios y funcionarios de la administración municipal local se encuentra en el Anexo 1.

##### **11.2.4.1 Seguridad y Acceso a la Justicia**

Según Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>72</sup> (2015) que toma en cuenta la *Presencia de Grupos Armados, Acciones Armadas entre Combatientes y Hechos Contra La*

---

<sup>71</sup> Hace referencia únicamente al incentivo económico condicionado y el proyecto productivo, El programa también proporcionaba la asistencia técnica por 2 Años, asistencia alimentaria de transición y seguridad alimentaria.

<sup>72</sup> Según el Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el Índice de Riesgo de Victimización surgió a través de una serie de discusiones sobre la corrección de los vacíos en la política pública de prevención del desplazamiento, las cuales en su momento evidenciaron la ausencia de un sistema nacional que permita el seguimiento de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de factores de orden público y seguridad ciudadana que inciden en el desplazamiento forzado y Articular los sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado, orden público y violaciones de derechos humanos. Extraído del informe de Índice de Riesgo de Victimización. (2015).

*Población Civil* en medio del conflicto armado, en el departamento del Meta entre año 2005 al 2014, 10 municipios (Mapiripan, Vista Hermosa, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama, Mesetas, La Uribe y la Macarena), un 34,8% del total del departamento, han tenido unas altas condiciones históricas de amenaza asociada a la *Presencia de Actores Armados*. Se reportaron *Acciones Armadas entre Combatientes* en 9 municipios (El Castillo, Mesetas, La Macarena, La Uribe, Lejanías, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama, y Vista Hermosa) entre el 2014 y el 2015, producto de acciones entre grupos delincuenciales o contra el Ejército Nacional; ubicados en la región del Ariari, con una alta presencia de guerrillas y de bandas emergentes del paramilitarismo auspiciadas por el narcotráfico.

Este mismo informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, indica que entre el 2014 y el 2015, se cometieron *Hechos contra la Población Civil* en 14 de los 29 municipios del departamento ubicados principalmente en la región del Ariari-Guayabero, el Piedemonte y la Altillanura, donde existe la presencia de grupos como las FARC y algunos reductos del paramilitarismo, que han crecido gracias al apoyo del narcotráfico. Se denunciaron acciones contra la vida (Homicidios, Masacres y Desaparición forzada), la integridad (Heridos por minas, violencia sexual y tortura), la libertad (Reclutamiento forzado y secuestros), la libertad de circulación (desplazamiento forzado).

En la memoria reciente de las comunidades se reportan asesinatos como hechos violentos en los últimos tres años, no se relacionan con enfrentamientos entre guerrilla y fuerza pública; sino como actos delictivos o ajustes de cuentas. Particularmente cada una de las veredas reconoce que en el municipio o en los municipios vecinos se presentaron hechos violentos relacionados con las FARC contra la fuerza pública o la infraestructura eléctrica, sin embargo hace más de 8 años que no se presentan.

Figure1. Infografía de Seguridad y Justicia según Beneficiarios



Fuente: Elaboración Propia

Según las comunidades, sus veredas son lugares seguros donde hacían presencia las FARC – EP. Consideran que esto había sido una constante en sus territorios convivían con ello y no lo perciben como una amenaza a la seguridad. En las veredas no se reportan restricciones de movilidad, sin embargo algunos habitantes reconocen que en algún momento fueron extorsionados, que debían pagar una “vacuna” a las FARC una vez al año por cada cabeza de ganado, a fin de garantizar la normalidad en sus labores económicas. Es de mencionar que la guerrilla de las FARC-EP desde el 2012 empezó negociaciones de paz con el Gobierno Nacional y desde el 2015 se hace un cese al fuego bilateral, la comunidad coincide en mencionar que desde este momento el municipio ha estado más apacible. La mayoría de la comunidad desconoce de los mecanismos constitucionales para exigir que no sean vulnerados sus derechos. Los habitantes de las veredas reconocen que los líderes veredales son elementos clave en el momento de dirimir conflictos entre habitantes de las comunidades.

El secretario de gobierno comenta que hace poco más de dos años hace presencia del Grupo de Acción Unificada para la Libertad Personal de la Policía Nacional - GAULA, especializada en operaciones en contra de la extorsión y secuestros.

El personero municipal reconoce que durante el 2012 al 2017 y en comparación con años anteriores existe una disminución en las denuncias a hechos violentos y que violen los derechos Humanos, entre 2016 y lo que se lleva de 2017 se han reportado 3 homicidios, una denuncia de desaparición forzada, dos denuncias de reclutamiento forzado de menores de edad en grupos armados ilegales y 6 denuncias de desplazamiento forzado.

Desde 2010, según, Restrepo (2014), existe una mayor conexión entre el Programa Nacional de Casas de Justicia y la Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano; en busca de consolidar las instituciones del Estado en aquellos territorios donde históricamente han sido dominados por grupos armados. Han sido creadas en zonas afectadas por el conflicto Casas de Justicia, en 33 municipios de zonas de consolidación de los Montes de María, el Sur del Tolima, el Nudo de Paramillo, la Macarena y Tumaco (Restrepo 2014).

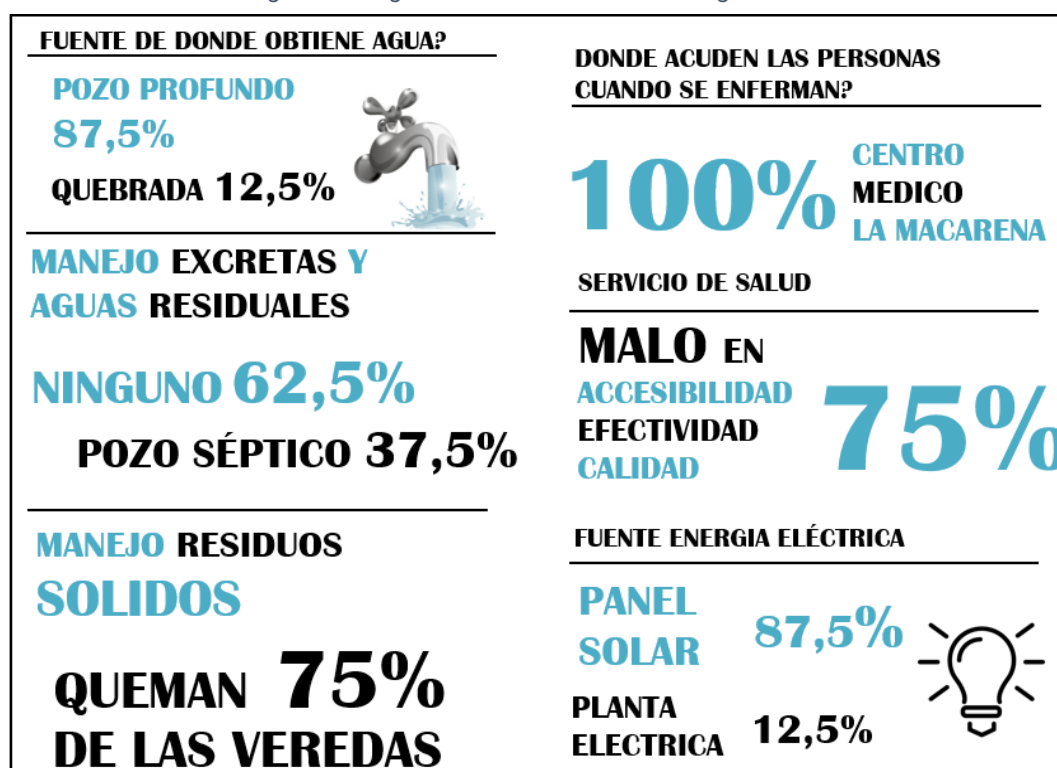
El personero comenta que el juzgado municipal ha funcionado desde hace varios años, sin embargo en los últimos 4 ha llegado otro juez y un funcionario para apoyar las actividades judiciales que se realizaban. La comunidad reconoce que desde el 2010 ha llegado la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Especializada de la Policía en la Seccional de Investigación Criminal – SIJIN para reforzar la institucionalidad en el acceso a la justicia para el ciudadano. Desde principios del año 2016 se generaron unos espacios de participación conjunta entre comunidad e instituciones para abordar diferentes problemáticas con el fin de planificar la participación comunitaria e institucional. Todos los funcionarios municipales entrevistados afirmaron que si creían que las condiciones de seguridad en el municipio habían mejorado en el periodo del 2013 – 2017, y esgrimieron varias posibles causas, pero principalmente la relacionan con los Acuerdos de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional dados a inicios del 2012.

La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, en su informe de Gestión del 2014, indica la realización de capacitaciones y fortalecimiento a 31 conciliadores en equidad.

#### 11.2.4.2 Servicios Sociales

En el último informe de gestión de la Alcaldía Municipal en la administración anterior, evidenciaba que el porcentaje de personas en situación de pobreza para Centros Poblados y Rural Disperso del municipio era del 80,40% frente al 40,30% a nivel Nacional. El Porcentaje de desempleo alcanzado para el Municipio fue del 9,36% frente al 8,90% a nivel Nacional.

Figure 2. Infografía de Servicios Sociales según Beneficiarios



Fuente: Elaboración Propia

En este mismo informe de la alcaldía el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas de la población rural del municipio alcanzo para 2015 un 80%, entre tanto, el porcentaje de hogares con vivienda inadecuada representaría un 71% de la población rural, el número de hogares con servicios públicos inadecuados entre la población rural y de centro urbano reporto un 70%.

En relación con la figura 2, la percepción de la comunidad frente a la cobertura de servicios básicos, evidencia que una de las principales problemáticas es el acceso al agua, no existe en el municipio una red de agua potable para el casco urbano, tanto las comunidades rurales como las

del casco se suplen del servicio utilizando pozos profundos. No existe un manejo adecuado de excretas y solo un porcentaje muy bajo hace uso del pozo séptico. El servicio de luz eléctrica solo está disponible en el casco urbano y en las veredas este servicio es solventado principalmente con el uso de paneles solares adquiridos con recursos propios. Los residuos sólidos son quemados por la mayoría de las veredas y no existe un modelo de recolección rural o que promueva el reciclaje.

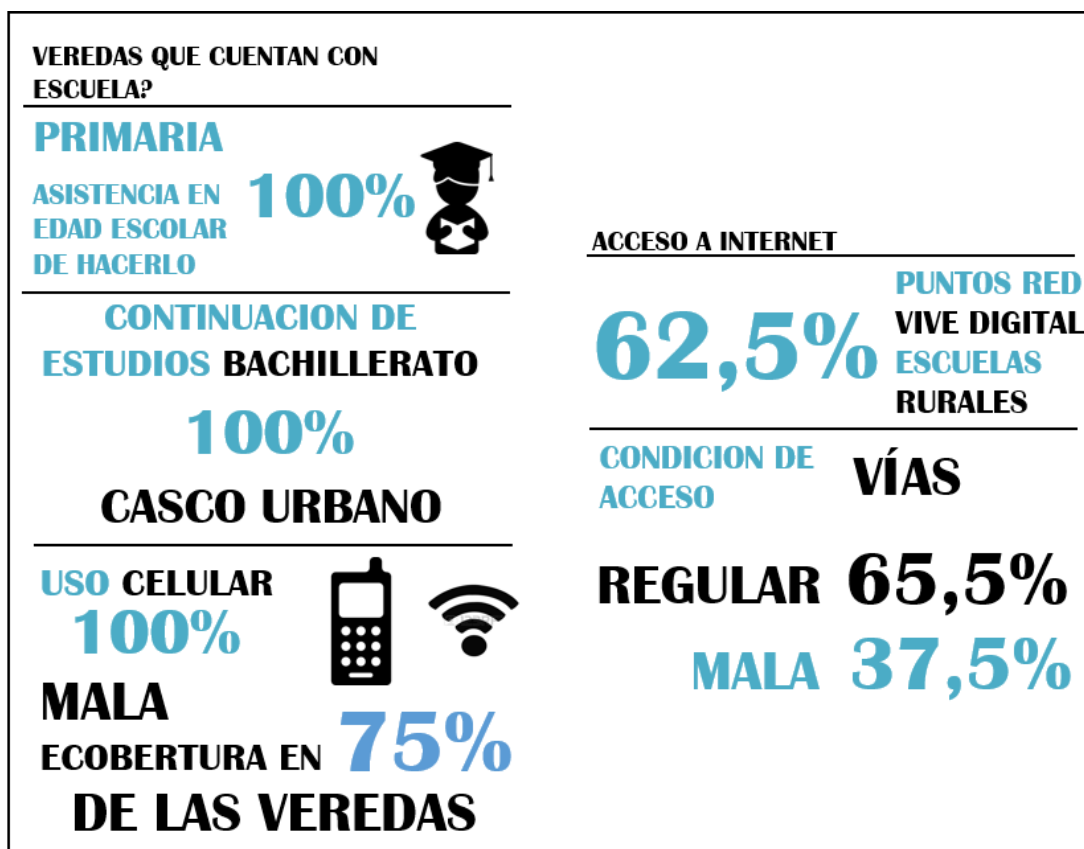
La oferta de salud en cuanto a accesibilidad, efectividad y calidad, es valorado por la mayoría de la comunidad como uno de los servicios que más deficiencias presenta. Expresan que ha venido en detrimento, puesto que en el 2005 se prestaba un servicio de segundo nivel de atención, entendido como el nivel de hospital. Ahora, comenta un beneficiario de la vereda la Florida, que *“.. la mayoría de casos no tan complejos son remitidos a ciudades como Florencia, Neiva y Villavicencio, si alguien está muy grave debe llevarse en avioneta directamente para no perder tiempo”*. El Personero municipal recibe diariamente quejas o inconformidades del servicio de salud prestado en el municipio. El funcionario de la alcaldía encargado de plan de salud territorial, comenta que actualmente se presta el primer nivel de atención, entendido como el nivel más básico, equivalente a un puesto de salud con internamiento. No obstante, la administración Municipal, presenta cumplimiento en cuanto a las metas en programas de vacunación, nutrición y salud sexual. No existen puestos de salud en las áreas rurales del municipio, solo se realizan algunas brigadas de salud promovidas por el Ejército Nacional.

Para la educación según el Informe de Gestión de la Alcaldía Municipal, entre el año 2012 y 2015 se dio cumplimiento a las metas establecidas en la ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación, por medio del mejoramiento de la infraestructura escolar, dotación de las aulas, adquisición de computadores para educar, transporte interveredal escolar, mejoramiento en la alimentación escolar y en convenio con el Ministerio de Telecomunicaciones implementar puntos de acceso comunitario a Internet para los niños, jóvenes y adultos en zonas rurales. Aún existen necesidades sin abordarse, como lo es ampliar oferta educativa del nivel básico secundario y de educación superior, técnica o tecnológica.

Todos los beneficiarios entrevistados coinciden en señalar que al interior de sus veredas existe una escuela donde los niños acceden a la educación básica primaria, de uno a tres profesores para todos los grados según el número de estudiantes. No existe cobertura de bachillerato en las veredas, los niños que quieren continuar con sus estudios deben hacerlo en el casco urbano, como es comentado por una beneficiaria de la vereda Santa Teresa *“para continuar con sus estudios me toco mandar a mi hija a la Macarena donde una hermana mía ( ... ) ella me colabora mucho pero*

yo tengo que mandarle plata para cosas del estudio y algo de la alimentación”; en otros casos la mujer es quien tiene que irse a vivir al casco urbano con los adolescentes que quieren continuar con sus estudios, respaldados económicamente por el hombre con el fruto de su esfuerzo y el producido de la finca. Si bien todos los beneficiarios entrevistados poseen teléfono celular, la mayoría coincide en comentar que lo utilizan cuando salen al casco urbano o en algunas fincas donde alcanza la señal existe conexión a la red de wi-fi que opera en las escuelas pagando un costo por hora de navegación. Según los pobladores el estado de las vías terciarias (vías sin pavimentar en grava o tierra) es muy regular y en épocas de invierno se vuelven intransitables, aumentando el tiempo de los recorridos hasta el casco urbano.

Figure 3. Infografía de Oferta Educativa, Comunicaciones y Vías según Beneficiarios



Fuente: Elaboración Propia

En el municipio están presentes Instituciones que complementan los servicios básicos de la población, estos son el Cuerpo Municipal de Bomberos, la Defensa Civil, Instituto Colombiano



Agropecuario – ICA, el Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Corporación para El Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – CORMACARENA. La comunidad percibe que la presencia institucional ha mejorado en el periodo del 2012 al 2017, en cuanto a número de funcionarios y servicios ofrecidos. Entre tanto los funcionarios de gobierno local entrevistados, sostienen que, continúan existiendo múltiples falencias en los servicios que cada uno de estos Organismos ofrece; principalmente relacionan la falencia con el presupuesto municipal y central, pues, indudablemente es insuficiente para la modernización de equipos; contratación de personal especializado en los diferentes organismos; dotación e infraestructura y capacitación.

La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, en su informe de Gestión del 2014, evidencia el apoyo a dos proyectos de pequeña infraestructura realizados en la Macarena, el primero de ellos es una construcción de una unidad sanitaria e instalación de un panel solar en la escuela de la vereda El Billar, el otro, la construcción de un Box Coulvert en la vereda San José, ambos por un valor aproximado de US 51.000 dólares.

#### **11.2.4.3 Desempeño Fiscal**

Según el Departamento Nacional de Planeación (2014), fue el Departamento del Meta en 2014 el que más recursos recibió por concepto de regalías, 1,7 millones de pesos por habitante frente al promedio nacional de 0,4 millones de pesos por habitante. Las regalías son recursos que dependen de la explotación de bienes naturales no renovables, por ello los departamentos y municipios que perciben estos ingresos, deben hacer el mejor uso de estos recursos en concordancia con sus planes de desarrollo de sus comunidades procurando generar impactos a largo plazo<sup>73</sup>. El Desempeño Fiscal del municipio evidencia que tiene una capacidad para autofinanciar los gastos de funcionamiento en un 65,49%; el Nivel de Dependencia de las Transferencias de la Nación y las regalías es de un 72,56%; el nivel de generación de recursos propios es de 40,33% y la capacidad de ahorro solo llega a un 35,22%.

#### **11.2.4.4 Capital Social**

Según el Secretario de Gobierno cada una de las veredas tiene constituida una Junta de Acción Comunal - JAC, y se constituye como el espacio primario de participación comunitaria. Los líderes

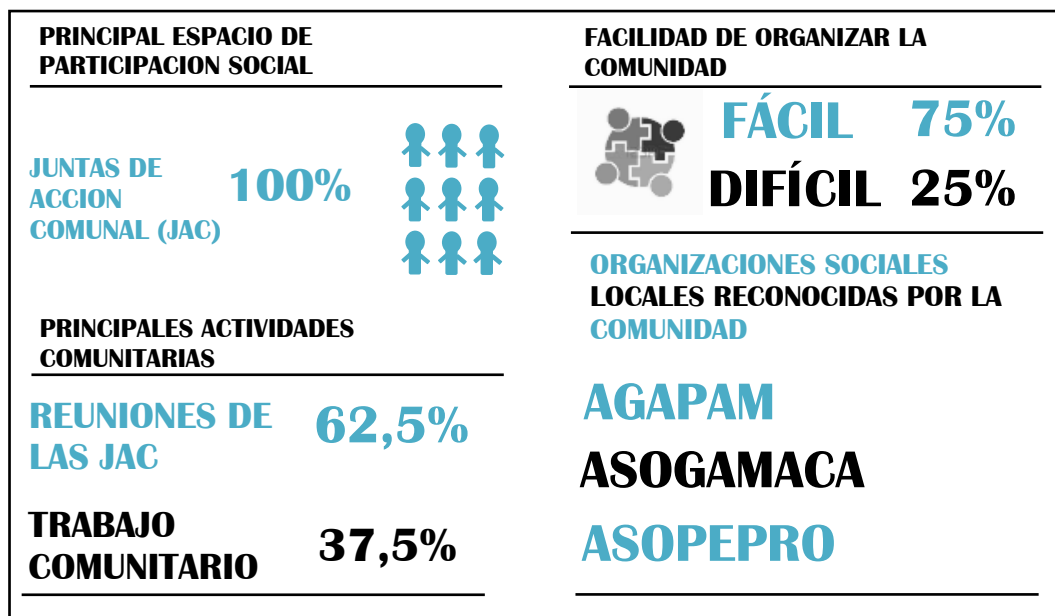
---

<sup>73</sup> En base al concepto de Departamento Nacional de Planeación; (2014). Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2014.

veredales señalan que el presidente de la junta de acción comunal de cada vereda es el encargado de convocar las acciones o decisiones colectivas, consideran que es relativamente fácil convocar la comunidad a participar en las actividades que se centran principalmente en dos: la primera tiene que ver con acciones propias de reuniones comunitarias donde se toman decisiones y se discuten los temas de afectación común; y la segunda relacionada con el trabajo comunitario, que se centra principalmente en el arreglo de vías comunes y mantenimiento de la infraestructura comunitaria principalmente las escuelas.

La mayoría de las familias beneficiarias del programa se encuentran vinculadas en algunas asociaciones, según la comunidad consultada las más reconocidas o mencionadas son: la Asociación de Ganaderos de la Macarena - ASOGAMACA, la Asociación de Pequeños Productores de la Macarena - ASOPEPRO y la Asociación Gremial Ganaderos y Productores Agropecuarios de la Macarena – AGAPAM, todas ellas se encuentran legalmente constituidas y se encuentran trabajando en la elaboración de planes de proyectos. Es reconocido por la comunidad y sus líderes, la importancia de construir a partir de bases sociales organizadas que establecen prioridades y facilitan la búsqueda de recursos para el desarrollo de sus proyectos comunitarios.

*Figure 4. Infografía del Capital Social según Beneficiarios*



Fuente: Elaboración Propia

Todas las veredas focalizadas se encuentran inscritas en la asociación ASOJUNTAS, la cual está conformada por líderes de las diferentes veredas; esta asociación es la máxima autoridad en la región y se reúne periódicamente para dar trámite a problemas generados al interior de cada territorio. Las comunidades reconocen que el Programa de Familias Guardabosque fomento la interacción comunitaria y las relaciones entre vecinos principalmente en las actividades de capacitación que se realizaron y los ejercicios prácticos realizados en las fincas de los beneficiarios.

#### **11.2.4.5 Desarrollo Económico**

En el municipio se desarrollan varias actividades productivas, para la economía local, el secretario de gobierno identifica tres principalmente, la actividad pecuaria, el turismo y la producción agrícola en su orden de importancia para la economía local.

La actividad pecuaria, el Municipio reporta la existencia de grandes extensiones de pastos, explicado por la mala calidad del suelo de esta región para la producción agrícola, por lo cual la ganadería se convierte en la opción económica más rentable para las comunidades, sin embargo, sólo existen dos asociaciones de productores pecuarios: la Asociación de Pequeños Productores de La Macarena (ASOPEPRO) y la Asociación de Pequeños Productores de La Cristalina (ASOPEPROC), de esta actividad se destacan la Ganadería Extensiva con pastoreo continuo y la ganadería extensiva con pastoreo alterno, esta última con algún grado de tecnificación, en producción de pastos, alternancia de potreros y mejoramientos genéticos de raza.

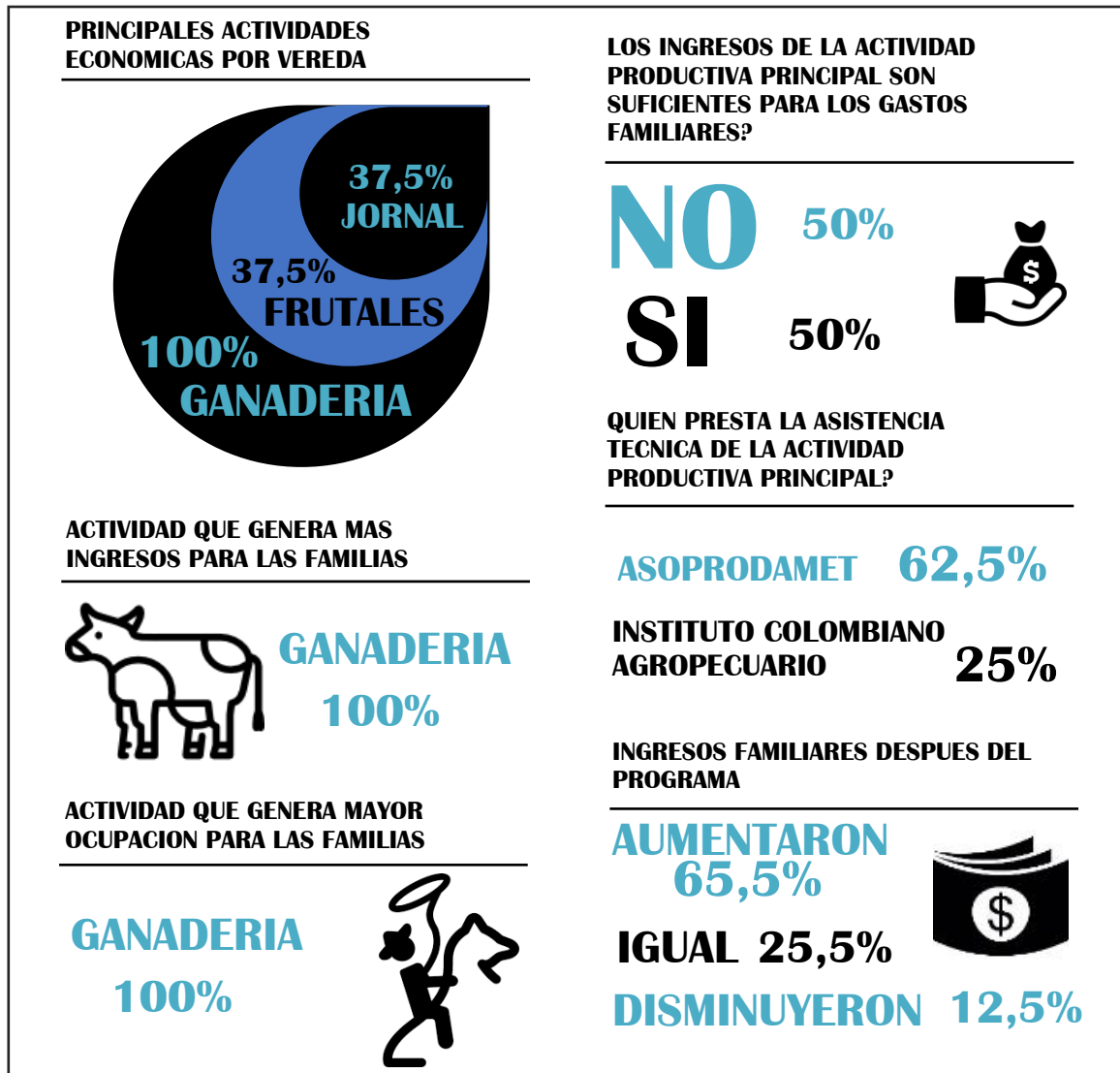
El turismo es un potencial pues en su entorno se encuentra un alto valor paisajístico, caracterizados por la gran variedad florística, faunística e hídrica que se combinan para lograr cautivar a pobladores y visitantes. Este sector es un potencial económico que representaría un renglón importante para el desarrollo municipal. Principalmente *Caño Cristales* es el sitio turístico más importante del Municipio. En su corriente de aguas cristalinas posee algas multicolores que cautivan los sentidos de los turistas. Este sitio de interés requiere de un manejo especial y no cuenta con infraestructura turística acorde con las características del sitio.

Los cultivos de maíz es la actividad agrícola más predominante en el municipio, ya que ocupa el 58% del total de la producción. Le siguen el plátano, frutales, caña de azúcar y el arroz.

Se han priorizado 2 proyectos de alianzas productivas en el municipio, *Nutrición de ganado*, ejecutado localmente por la Asociación Ganaderos y Productores de Leche y Carne -

ASOGPROLEC; ganadería doble propósito, ejecutado por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios – ASOPEPROC.

Figure 5. Infografía en Aspectos Económicos de las Veredas según Beneficiarios



Fuente: Elaboración Propia

Para la comunidad beneficiaria del Programa de Familias Guardabosques Productivas, la actividad económica más importante según las 8 veredas consultadas es la ganadería, y quizás una de las razones más importantes argumentadas por los beneficiarios, apuntaría a considerar el semoviente como un cheque al portador en caso de cualquier necesidad económica urgente, como una

calamidad doméstica, recursos para cubrir cualquier urgencia médica o incluso respaldar manutención de los hijos en el proceso educativo. Seguía de esta actividad está la producción de frutales como lo son el aguacate además de los cítricos y en tercer renglón de actividades productivas está el trabajo remunerado por día en cumplimiento de actividades agropecuarias denominado *Jornal*. El mayor tiempo de dedicación a una actividad productiva está asociado también con la ganadería, no obstante, es relevante mencionar que las familias coinciden en que si bien la ganadería aparece como la actividad que más ingresos genera, también es necesario complementarla con alguna otra actividad productiva pues el 50% de la población consultada reconoce que no es suficiente el ingreso de dicha actividad para sostener a sus familias.

Durante la vigencia del Programa la asistencia técnica estuvo a cargo de la Asociación de Profesionales para el Desarrollo Agrotecnológico del Meta – ASOPRODAMET y las familias hacen el reconocimiento a esta entidad, sin embargo, esta asistencia técnica estuvo durante la vigencia del Programa. El Instituto Colombiano Agropecuario hace presencia en el municipio y colabora con la orientación técnica en las veredas. Una gran parte de las familias reconocen que mejoraron sus ingresos con el desarrollo de los proyectos productivos y la puesta en práctica de las técnicas fomentados por el *Programa de Familias Guardabosques Productivas*.

La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, en su informe de Gestión del 2014, establece una inversión de US 1'500.000 Dólares, para apoyar los procesos de formalización de Tierras en 5 municipios, incluyendo la Macarena, con el fin de evacuar 694 solicitudes de legalización de propiedad. De igual forma, realiza una inversión de US 650.000 Dólares, para realizar la formulación y la adopción del *Plan Integral de Manejo Ambiental de la Macarena*.

#### **11.2.4.6 Reconocimiento Institucional del Programa.**

La herramienta de grupo focal se aplicó para lograr conocer la percepción y recordación que tienen los beneficiarios del Programa con los conceptos y conocimientos de la Política Nacional de Consolidación, la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial como organismo que direcciona y lleva a cabo el Programa y el Desarrollo Alternativo como estrategia al fenómeno de cultivos ilícitos.

Para la comunidad beneficiaria del *Programa de Familias Guardabosques Productivas*, en primera instancia no les resulta familiar la Política Nacional de Consolidación Territorial, tienen desconocimiento de cuáles eran sus alcances y presentan un poco de sorpresa al comentarles que el municipio de la Macarena hizo parte de esa estrategia. Tampoco relacionan el término Unidad

Administrativa de Consolidación Territorial sin embargo, solo uno de ellos recuerda la sigla UACT. En relación al Desarrollo Alternativo los beneficiarios no tienen nociones del concepto como tampoco es relacionado con el *Programa de Familias Guardabosques Productivas*. Al suministrarles información acerca de la Política Nacional de Consolidación y también su relación existente con una unidad que se encargaría de poner en marcha esos objetivos, los entrevistados comienzan a relacionar dicha Política con los procesos de fumigaciones aéreas y erradicación forzosa que se llevaron a cabo en el municipio y zonas aledañas, sin relacionar directamente la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial.

De igual forma, cuando es suministrada la información que tiene que ver con el Desarrollo Alternativo y sus objetivos generales, los pobladores son receptivos a la explicación pero no relacionan el concepto de Desarrollo Alternativo hasta cuando es mencionado el *Programa de Familias Guardabosques Productivas*. En relación a ello la comunidad expresa que “*Guardabosque dio ayudas para el campesino y enseñanzas prácticas para las fincas*” la mayoría de ellos no relaciona que el centro de la estrategia es la sustitución de cultivos de uso ilícito por alternativas productivas económicamente viables y lo ven como un subsidio que llegó a algunos habitantes de las veredas.

El grupo de acompañamiento técnico para el municipio ASOPRODAMET, comenta que en efecto hubo varias ocasiones en las que era recordado a la comunidad beneficiaria donde provenían los dineros para la ejecución del programa y de vez en cuando se mencionaba la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial mencionando su sigla (UACT) o haciendo referencia a ellos como Gobierno Nacional.

De manera complementaria se indago a los funcionarios de la administración Municipal su percepción y posible conocimiento en temas concernientes a la Política Nacional de Consolidación, la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial y el Programa y el Desarrollo Alternativo. La Política Nacional de Consolidación es reconocida únicamente por el Secretario de Gobierno y el Personero Municipal, al tratar de establecer con el Secretario de Gobierno cual es la incidencia de esta Política en la actual administración, comenta que su administración comenzó hace poco mas de un año y que aún no tiene conocimiento de Planes o Programas que vengán fortalecidos bajo la Política de Consolidación Territorial. Resulta un poco inquietante que la mayoría de los funcionarios de la administración municipal no tengan un conocimiento particular de actividades, inversiones o programas que se hayan realizado en el municipio bajo el marco de la Política Nacional de Consolidación, evidenciando una desconexión entre lo central y lo local. Cuando se

pregunto acerca del conocimiento del Desarrollo Alternativo, únicamente el funcionario a cargo del Plan de Alianzas Productivas Agropecuarias respondió positivamente y comentó que efectivamente se había desarrollado el *Programa de Familias Guardabosques Productivas* en el municipio.

## **12 CONCLUSIONES**

Como se logró evidenciar Colombia ha estado acorde con las políticas internacionales antidrogas y ha establecido dentro de sus Estrategias, Planes y Programas enfocados en la reducción de cultivos y la producción de ilícitos. Sin embargo esta lucha contra las drogas ilícitas también debe hacer énfasis en la búsqueda de la cooperación internacional y la responsabilidad compartida de las naciones (productor – consumidor), promoviendo acciones que comprometan recursos, buscando un mayor equilibrio en la distribución de los costos de la implementación de las alternativas a la producción de cultivos de uso ilícito.

Por años el Gobierno Nacional ha intervenido este el territorio de la Macarena con fortalecimiento de la fuerza pública, erradicación manual y aspersión, siendo objetivamente acciones de fuerza contra los cultivos de uso ilícito y economías ilícitas locales. Con la implementación del Programa de Familias Guardabosques Productivas se intervino parte del territorio bajo un nuevo enfoque que evidentemente fortaleció cultivos de seguridad alimentaria de mediano plazo, incorporó estrategias productivas de largo plazo a los beneficiarios, brindó asesorías en comercialización, presentación de proyectos, capacitación técnica y fortalecimiento a organizaciones productivas beneficiando a muchas familias y realizando grandes esfuerzos económicos en busca del avance y la inclusión de estos territorios hacia la legalidad. No obstante, al interior de la comunidad, el Programa de Desarrollo Alternativo no deja de ser percibido como un paliativo a las condiciones de abandono estatal en las que se encuentran las comunidades rurales y no como un Programa encaminado a la sustitución de cultivos de uso ilícito que generan alternativas económicamente viables; debe enfatizarse a los beneficiarios el reconocimiento de las instituciones y de los programas que llevan a cabo el proceso, así como la concienciación a las familias que es un tránsito menos represivo y más integral frente a la erradicación forzosa.

Los programas de Desarrollo Alternativo que se promuevan en los territorios deberían vincular a todos los habitantes de las zonas focalizadas, pues se percibe en las comunidades que para acceder a ellos es necesario poseer cultivos de uso ilícito, generando una inequidad entre los que obren dentro de la ley y los que traspasan esa línea. No obstante, es de mencionar que la mayoría campesinos cultivadores de coca dedican sus esfuerzos a este cultivo, en su infatigable búsqueda de equilibrar su bienestar y el de sus familias, frente a las precarias condiciones económicas, necesidades sociales desatendidas y en general los atenuantes que trae el abandono del Estado en la mayoría de la ruralidad Colombiana.



Los indicadores que permiten percibir el éxito o fracaso de los procesos de la Política Nacional de Consolidación Territorial, son los relativos a la seguridad y a la erradicación de cultivos ilícitos, no existen indicadores que permitan evidenciar claramente el alcance de la implementación en la Macarena o en el territorio Nacional, como parte de la política de transparencia se entrega una rendición de cuentas donde se pueden observar las inversiones realizadas en los territorios. Es de considerar que se implemente un sistema de monitoreo y evaluación adicional al que el Departamento Nacional de Planeación realiza a una intervención pública a nivel nacional. El debido impacto que estas políticas deben tener han de ser evidenciadas de manera municipal y demostrar la eficacia con la que los gobiernos dan respuesta a las comunidades en el proceso de la acción pública en la transformación del territorio hacia la gobernabilidad y el desarrollo.

La Política Nacional de Consolidación Territorial no pretende sustituir las obligaciones y deberes de Estado; el desarrollo de esta Política debe influir en la articulación local de los diferentes organismos de Gobierno para promover el desarrollo y la gobernabilidad de los territorios. Sin embargo, se identifica una desconexión entre el Gobierno Central y la Administración Municipal lo que a priori deja entrever que el Gobierno Nacional carezca de eficacia en la articulación desde lo central hacia lo local, pues no hubo un plan regional consecuente que fortaleciera enormemente los aspectos de infraestructura, conectividad, servicios básicos y servicios de apoyo al desarrollo económico y social, como se pretendía y que resultan ser indispensables para garantizar la igualdad de oportunidades de desarrollo en los territorios de consolidación, concebidos en el pilar estratégico de Integración Regional de la Política de Consolidación. Presuntamente la Administración Municipal carece de una la correcta información e identificación de las líneas presupuestales de inversión con la que el Gobierno Nacional promueve Programas, obras y proyectos, en consecuencia existe un claro desconocimiento local de las Políticas Centrales que promueven el desarrollo municipal. Por ultimo, la Política de Consolidación Territorial dentro de su estructura organizacional concebía dentro de su implementación local la participación activa de un funcionario que ejerciera como punto focal, armonizador y dinamizador, el cual estaría a cargo de la coordinación de la oferta interinstitucional regional; lo que aparentemente no se realizó en completa propiedad, dado que los funcionarios locales no identifican ese rol dentro de la actual Administración Municipal.

La percepción de seguridad local durante el desarrollo del *Programa de Familias Guardabosque Productivas 2014 – 2017*, sugiere que si existió un aumento en el pie de fuerza pública y su grado de especialización en unidades como el grupo GAULA y la SIJIN. El acceso a la justicia se materializaría aumentando su número de funcionarios e instituciones. No obstante, no pudo

establecer con claridad en la presente investigación, si la mejoría en cuestiones de seguridad en el municipio son consecuencia directa de la puesta en marcha del Programa de Consolidación Territorial o si por el contrario hacen parte de un factor externo que no se tenía contemplado dentro del estudio de caso, como lo es el actual Proceso de Paz que viene adelantando el Gobierno Nacional con las FARC-EP y que prácticamente al entrar en vigor el cese al fuego bilateral en el 2015, la incidencia de acciones violentas de este grupo armado en todo el país se redujeron a cero.

La mayoría de las personas que se entrevistaron no conocen mecanismos constitucionales para exigir sus derechos ciudadanos, el Programa de Consolidación Territorial dentro de sus pilares precisaba que era fundamental para esta estrategia la generación y el fortalecimiento de capacidades ciudadanas para poder influir en la en la gestión del desarrollo local y territorial. La percepción local que se tiene, es que el Programa no se ocupó de fortalecer estas capacidades en la comunidad objeto de la focalización del territorio. De igual manera el pilar de *Control Institucional* se queda corto en sus alcances, siendo este el primer esfuerzo de la Política Nacional de Consolidación que no solo contempla las operaciones militares como forma de hacer imperar la ley legítima del estado, sino que brindaría todas las herramientas para el establecimiento de las capacidades institucionales que garantizaran las condiciones básicas de infraestructura y servicios sociales a la comunidad y evidencia de acuerdo a los beneficiarios entrevistados, serías distancias entre lo que se planteó en el lineamiento político y la realidad de servicios públicos e infraestructura del territorio.

## **13 BIBLIOGRAFIA**

**Alcaldía Municipal de la Macarena.** (2014); en: Informe de Gestión para la Ciudadanía 2014; Ultima Consulta 24 de Mayo del 2017. Recuperado de: <http://lamacarena-meta.gov.co/apc-aa-files/34326238626437343233616566353036/informe-de-gestin-para-la-ciudadana.pdf>

**Alcaldía Municipal de la Macarena;** en: Nuestro Municipio, Indicadores Municipales; Ultima Consulta 24 de Mayo del 2017. Recuperado de: <http://www.lamacarena-meta.gov.co/indicadores.shtml#otrosind>

**Alcaldía Municipal de la Macarena;** en: Nuestro Municipio, Información General; Ultima Consulta 24 de Mayo del 2017. Recuperado de: [http://www.lamacarena-meta.gov.co/informacion\\_general.shtml#identificacion](http://www.lamacarena-meta.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion)

**Arévalo, J.,** (2014) **Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado:** una lectura de los dos primeros acuerdos de la habana. Revista de Economía Institucional 16 (Enero-Junio). Recuperado de: <https://www.economiainstitucional.com/esp/vinculos/pdf/No30/jarevalo.pdf>

**Armenta, A., & Jelsma, M.** (2015), **Convenciones de Drogas de la ONU;** Programa de Drogas y Democracia; Publicado por Transnational Institute. Recuperado de: <https://www.tni.org/es/publicacion/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu>

**Azcona, M.; Manzini, F.; y Dorati, J.;** (2007) **Precisiones metodológicas sobre la unidad de análisis y la unidad de observación.** Aplicación a la investigación en psicología. Instituto de Investigaciones en Psicología (IniPsi), Facultad de Psicología, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45512/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45512/Documento_completo.pdf?sequence=1)

**Bedoya, C.;** (2010) **Amartya Sen y el Desarrollo Humano,** Revista Nacional de Investigación – Memorias. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia; Volumen 8, Número 13 / enero-junio 2010 Recuperado en: <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/me>

**Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M.** (2011), **Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 12; Cincuenta años de la Convención** Única de 1961 sobre Estupefacientes: una Relectura crítica. Publicado por Transnational Institute.

**Cabieses, H., & Musso, E.,** (1999). **Desarrollo Alternativo y Desarrollo Rural:** Debate sobre sus Límites y Posibilidades. Centro Regional Andino, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Lima, Perú. Recuperado de:

<https://books.google.com.co/books?id=IOENAQAIAAJ&pg=PA242&lpg=PA242&dq=desarrollo+alternativo+produccion+ilicita&source=bl&ots=ZinneWbUKx&sig=JNgNUE3hO9jZt6PnIDfSduShqg&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwin05TIpoHUAhUCTCYKHfXjD5gQ6AEIOTAD#v=onepage&q=desarrollo%20alternativo%20produccion%20ilicita&f=false>

**Conferencia de las Naciones Unidas** para la aprobación de una Convención Única sobre estupefacientes, Nueva York, 24 de enero – 25 de marzo de 1961, Documentos oficiales, Volumen I: Actas resumidas de las sesiones plenarias, Nueva York: Naciones Unidas, 1964, pp. 107-116.

**Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Colombia**, Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio, febrero 25 de 2002. Col/b7-3100/2001:0094.

**Cruz, G.**, (2009) **Apoyo de la Unión Europea a los Programas de Desarrollo Alternativo en Colombia**. Revista Análisis Político, No. 66, Mayo – Agosto 2009, Pág. 100 -122. Recuperado de: [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1251389479.Apoyo\\_de\\_gobierno\\_de\\_Uribe\\_Molano\\_Cruz\\_1\\_.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1251389479.Apoyo_de_gobierno_de_Uribe_Molano_Cruz_1_.pdf)

**De Zubiría, S.**, (2015) **Dimensiones Políticas y Culturales en el Conflicto Colombiano**. Espacio Crítico, recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33461.pdf>

Decreto No 1042, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1984.

Decreto No 1060, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1984.

Decreto No 1061, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1984.

Decreto No 1118, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1970

Decreto No 1188, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1974.

Decreto No 1355, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1970

Decreto No 1377, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1930.

Decreto No 1886, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1991.

Decreto No 1959, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1995.

Decreto No 2467, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 2015.

Decreto No 2933, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 2010.

Decreto No 3788, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1986.

Decreto No 522, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Bogotá, Republica de Colombia, 1971.

**Departamento Nacional de Planeación;** (2002). **Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, 2002-2006**, Bogotá. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación;** (2010). **Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, 2010-2014**, Bogotá. Consejería Presidencial para la Política Social - CONPES. 2010.

Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación;** (2014). **Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2014**. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – Grupo de Estudios Territoriales.

Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202014.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación;** (1994) Documento CONPES 2734-DNP-UDA-UJS; **Programa de Desarrollo Alternativo**. Consejería Presidencial para la Política Social - CONPES.

1994. Recuperado de: [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Legislacion\\_tematica/DR-DesarrolloAlternativo%20Conpes\\_1994.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/DR-DesarrolloAlternativo%20Conpes_1994.pdf)

**Departamento Nacional de Planeación;** (1995) Documento CONPES 2799 DNP: UDA - UJS - DECTI; **Programa de Desarrollo Alternativo II**. Consejería Presidencial para la Política Social - CONPES. 1995. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación;** (2003) Documento CONPES 3218; **Programa de Desarrollo Alternativo 2003 - 2006**. Consejería Presidencial para la Política Social - CONPES.

2003. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3218.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación;** Documento CONPES 3669; (2010) **Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación**.

Consejería Presidencial para la Política Social - CONPES.

Recuperado de : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf>

**Departamento para la Prosperidad Social - DPS,** (2015). **Informe de Gestión Sectorial**, Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. Recuperado de:

<http://www.dps.gov.co/ent/gen/trs/PublishingImages/Paginas/rendicion2015/Esquema%20de%20Informe%20Rendicio%CC%81n%20de%20cuentas%20Marzo%202015.pdf>

**Dirección Nacional de Estupefacientes,** (1991) **Anuario 90-91**, Ministerio de Justicia, República

de Colombia, Bogotá, noviembre de 1991.

**Enmiendas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.** (1961), New York.

Recuperado de [https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-convention/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-convention/convention_1961_es.pdf)

**Fernández, A.,** (1999) **Las Políticas Públicas;** en Caminal, Miquel (ed.) (1999): "Manual de Ciencia Política", 2ª ed., Tecnos, Madrid. Pp.460-482. Recuperado de:

<https://es.scribd.com/doc/22550026/Miguel-Caminal-B-Manual-de-Ciencia-Politica-Completo>

**Fernández, S.** (2010). **La política social ante el desarrollo humano sostenible.** Propuestas de renovación teórica. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, nº 8, 1-15.

**Figuerola, N.,** (2012) **El desarrollo y las políticas públicas,** Polis [En línea], 33 | 2012, Publicado el 23 marzo 2013, Recuperado de: <http://polis.revues.org/8580>

**González, C.,** (2014). **La Constituyente de 1991;** Centro de Memoria Histórica; Entrevista; Recuperado de:

[http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/La\\_constituyente\\_de\\_1991.pdf](http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/La_constituyente_de_1991.pdf)

**González, S.;** (2007), **La erradicación manual de cultivos ilícitos en la sierra de La Macarena:** un ejercicio sobre la futilidad de las políticas; Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito (CEODD) Facultad de Economía, Universidad del Rosario. Bogotá recuperado de:

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3851/Fasc%C3%ADculo3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ley 11, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1920.

Ley 118, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1928.

Ley 12, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1943.

Ley 1285, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2009.

Ley 13, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1974.

Ley 1395, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2010.

Ley 1438, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2011.

Ley 1453, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2011.

Ley 1566, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2012.

Ley 17, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1973.

Ley 1708, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2014

Ley 27, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1963.

Ley 30, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1986.

Ley 36, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1939.

Ley 365, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1997.

Ley 43, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1980.

Ley 45, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1946.

Ley 599, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2000.

Ley 599, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2000.

Ley 68, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1930.

Ley 890, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2004.

Ley 906, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 2004.

Ley 95, Congreso de la Republica, Bogotá, Republica de Colombia, 1936.

**Linares, A. & Gómez, S.;** (2006); **Cultivos ilícitos en la Macarena Eje Duda y Guayabero;** P 95 – 99. Revista Científica GUARRACUCO No. 12; Corporación Universitaria del Meta. Villavicencio, Meta.

**Lopez, C.** (2013). **Llevar el Estado a las Regiones ¿Qué deberíamos Preguntarnos?** En: Revista Arcanos; Publicacion de la Fundacion Nuevo Arcoiris; No. 18 Diciembre (2013) ISSN 01244159

**Lopez, M.;** (2016). **Conceptos y Teorias del desarrollo.** Manuscrito no publicado, Contenidos comunes, Especialidad en Cooperación y Políticas de Desarrollo, Universitat Jaume I, Castelló, España.

**Mansfield, D.** (1999) **Alternative Development: The Modern Thrust of Supply-side Policy;** Article in Bulletin on Narcotics 51; January. Recuperado de:  
[https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD\\_BulletinNarcotics.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_BulletinNarcotics.pdf)

**Mayorga, F. & Córdova, E.,** (2007) **Gobernabilidad Y Gobernanza En América Latina,** Working

Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. Recuperado de: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf>

**Mella, O.;** (2000). **Grupos Focales**. Técnica de Investigación Cualitativa. Documento de Trabajo N° 3, CIDE, Santiago, Chile. recuperado de <http://files.palenque-de-egoya.webnode.es/200000285-01b8502a79/Grupos%20Focales%20de%20Investigaci%C3%B3n.pdf>.

**Melo, J.** (2016) **Colombia es un Tema**. Narcotráfico y Democracia: La Experiencia Colombiana. Recuperado de: <http://www.jorgeorlandomelo.com/narcotrafico.htm>

**Naciones Unidas, (2006). Monitoreo de Cultivos de Coca, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC; Sistema de monitoreo de Cultivos de Coca – SIMCI.**

**Naciones Unidas, (2010). Monitoreo de Cultivos de Coca, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC; Sistema de monitoreo de Cultivos de Coca – SIMCI.**

**Naciones Unidas, (2015). Monitoreo de Cultivos de Coca, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC; Sistema de monitoreo de Cultivos de Coca – SIMCI.**

**Naciones Unidas, (1972). Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes (Enmendada por el Protocolo de 1972)** Resoluciones aprobadas respectivamente por la Conferencia de las Naciones Unidas de 1961 para la aprobación de una Convención Única sobre Estupefacientes y por la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972.

**Naciones Unidas, (1984). Declaración Sobre el Control del Tráfico de Drogas y el Abuso de Drogas.** Asamblea General. Resoluciones aprobadas respectivamente por la Conferencia de las Naciones Unidas de 1984. New York, 1984, Recuperado de: <http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r142.htm>.

**Naciones Unidas, (1988). Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.** Vienna, 1988. Recuperado de: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)

**Naciones Unidas, (1998). Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas.** Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas. New York, 1998. Recuperado de: [http://www.descentralizadrogas.gov.co//pdfs/politicas/internacionales/Declaracion\\_politica\\_Principios\\_rectores\\_reduccion\\_demanda\\_UNGASS.pdf](http://www.descentralizadrogas.gov.co//pdfs/politicas/internacionales/Declaracion_politica_Principios_rectores_reduccion_demanda_UNGASS.pdf)



**Naciones Unidas, (2002). Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas;** Perfil de los principales enfoques de desarrollo; FAO. Artículo del Depósito de Documetos de la FAO; 2002. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/007/j3137s/j3137s0a.htm>.

**Nisbert, R., (1980) Historia de la idea del progreso.** Gedisa. Barcelona.

**Ossa, J., (2015), Fabricación, Trafico, y Porte de Estupefacientes y su Tratamiento en el Ordenamiento Jurídico Colombiano;** Monografía presentada para optar al título de Abogada; Escuela de Derecho, Universidad EAFIT, Medellín; 2015. Recuperado de: [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8260/Juanita\\_OssaLatorre\\_2015.pdf?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8260/Juanita_OssaLatorre_2015.pdf?sequence=2)

**Pérez, F. (2005). La entrevista como técnica de investigación social.** Fundamentos teóricos, técnicos y metodológicos. Extramuros, 8, pp.187-210

**PNUD (1990) Programa de las Naciones Unidas Para El Desarrollo PNUD,** 1990, Desarrollo humano Informe 1990, Tercer Mundo editores, Bogotá, Colombia. Recuperado en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)

**PNUD (1996). Programa de las Naciones Unidas Para El Desarrollo;** Informe sobre el desarrollo humano 1996. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1996\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1996_es_completo_nostats.pdf)

**PNUD (2016). Programa de las Naciones Unidas Para El Desarrollo;** Informe sobre el desarrollo humano 2016. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_SP\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf)

**Prats, J., (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano.** Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 págs. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. Recuperado de: [http://omec.uab.cat/Documentos/mitjans\\_dem\\_gov/0099.pdf](http://omec.uab.cat/Documentos/mitjans_dem_gov/0099.pdf)

**Restrepo, J.; (2014). Acceso a la justicia en regiones de conflicto armado.** Recuperado de: [http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bActualidad/Principal\\_UdeA/UdeANoticias/Sociedad1/Acceso%20a%20la%20justicia%20en%20regiones%20de%20conflicto%20armado](http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bActualidad/Principal_UdeA/UdeANoticias/Sociedad1/Acceso%20a%20la%20justicia%20en%20regiones%20de%20conflicto%20armado)

**Sánchez, G. (1988). Rehabilitación y Violencia durante el Frente Nacional.** En: Revista Análisis Político; Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional De Colombia, No. 4 May/Ago 1988.

**Tobón, G. & Restrepo G.;** (2009), **Erradicación de cultivos ilícitos y desplazamiento forzado en el Parque Natural Sierra de la Macarena.** Cuadernos de Desarrollo Rural, No.6 (P107 – 138), Bogotá.

**Tocancipi, J.,** (1997). **Coca, Campesinos y Proyectos de Desarrollo Alternativo en Colombia;** En: 49 Congreso Internacional de Americanistas realizado en Quito, Ecuador. 1997; Publicación de Equipo Naya. Recuperado de: <http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/49CAI/Falla.htm>

**Transnational Institute, (TNI).** (2015) **UNGASS 2016,** Antecedentes de la propuesta para establecer un grupo de consultivo de expertos. Instituto Internacional de Investigación e Incidencia Política. Publicado por Transnational Institute Noviembre 2015; Recuperado de:

[https://www.tni.org/files/publication-downloads/background\\_memo\\_november\\_ungass\\_2016\\_spanish\\_final.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/background_memo_november_ungass_2016_spanish_final.pdf)

**Transnational Institute, (TNI).** (2016) **UNGASS 2016, ¿Un consenso Roto o Amplio?** Instituto Internacional de Investigación e Incidencia Política. Publicado por Transnational Institute Agosto 2016; Recuperado de:

[https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb\\_45\\_sp\\_15082016\\_web.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_45_sp_15082016_web.pdf)

**Unceta, K.** (2009). **Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo.** Carta Latinoamericana; Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina, abril, nº 7, 1-34.

Unidad Administrativa de Consolidación Territorial – UACT. (2011) Documento de Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. Recuperado de:

<http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>

**Unidad Administrativa de Consolidación Territorial – UACT.** (2015) **Manual Técnico Operativo Modelo De Posterradicación Y Contención – Familias Guardabosques para Productivas en el Direccionamiento de Estrategias Contra Cultivos Ilícitos en Regiones Focalizadas.** Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. Recuperado de:

<http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/programa-contracultivos-il%C3%ADCITOS>

**Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial – UACT;** (2017). **Consolidación Territorial.** Consolidacion.gov.co. Recuperado de :

<http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>

**Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas;** (2015). **Índice de Riesgo de Victimización.** [www.unidadvictimas.gov.co](http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/RESULTADOS%20IRV%202015.pdf). Recuperado de: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/RESULTADOS%20IRV%202015.pdf>

**United Nations,** World Drug Report, (2008), **A Century of International Drug Control;** Narcotic Drugs, 2008 Artículo, Pag. 173 – 212, Vienna 2008.

**United Nations,** World Drug Report, (2015), **Alternative Development;** 2015 Artículo, Pag. 185 – 250, Vienna 2015.

**United States Government Accountability Office;** (2008) **PLAN COLOMBIA Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved;** U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance; 2008.

**Valcárcel, M.;** (2006) **Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo,** Documento de Investigación, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

**Vargas, R.,** (2010), **Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social:** Propuestas hacia un cambio de estrategia.; Corcas Editores.

**Yacuzzi , E.;** (2005) **El estudio de caso como metodología de investigación:** teoría, mecanismos causales, validación. No 296, CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo. Universidad de CEMA

## **14 ANEXOS**

### **14.1 ANEXO GUÍAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.**

#### **14.1.1 GUIA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA.**

##### **A beneficiarios del Programa de Familias Guardabosques Productivas**

###### **Actividades Productivas:**

- *Que actividades económicas se realizan en la vereda?*
- *Cuál actividad generan más ingresos en la Vereda?*
- *Cuál actividad genera mayor ocupación en la Vereda?*
- *Los Ingresos que generaba la actividad productiva principal son suficientes los gastos básicos de la familia?*
- *Quien presta asistencia técnica de la actividad productiva principal?*
- *Aumentaron o disminuyeron los ingresos familiares despues del Programa ?*

###### **Seguridad y Acceso a Justicia:**

- *Según su percepción que genera más inseguridad en la vereda?*
- *Existen restricciones hechas por grupos armados ilegales en cuanto a movilidad o realización de actividades sociales comunitarias?*
- *Cuales actores armados ilegales se encuentran en las veredas?*
- *Han existido hechos violentos en su vereda durante la permanencia del programa?*
- *Ante quien ha denunciado estos hechos violentos?*
- *Que mecanismos conoce usted para exigir sus derechos?*
- *Si se presentan conflictos entre vecinos a quien acude principalmente para resolverlos?*

###### **Servicios Sociales:**

- *Principalmente cual es la fuente donde obtiene el agua la mayoría de habitantes de su vereda?*
- *Principalmente como manejan excretas o aguas residuales en su vereda?*
- *Que hacen principalmente con los residuos sólidos que producen en las viviendas?*
- *En primera instancia a donde acuden las personas cuando se enferman?*
- *Como es el servicio de salud en cuanto a la accesibilidad, efectividad y calidad?*
- *Cual es acceso a la educación en su vereda?*
- *La mayoría de los niños en edad escolar están asistiendo?*
- *Los jóvenes de su vereda que pueden, donde continúan sus estudios de bachillerato?*
- *Qué medio de comunicación utilizan las principalmente los habitantes de su vereda?*
- *Como es la calidad en su vereda del servicio que se presta?*
- *Los habitantes de su vereda tiene acceso a Internet?*
- *Cuál es la condición de las vías de acceso a su vereda?*
- *Cuál es la principal fuente de energía eléctrica en su vereda?*

**Capital Social:**

- *Cuál es el principal espacio de participación social que existe en su vereda?*
- *Qué actividad comunitaria se realiza principalmente en su vereda?*
- *Es fácil o difícil organizar a su comunidad para trabajar para un bien común?*
- *Qué organizaciones reconoce del municipio o en la vereda?*

**A funcionarios de entidades a nivel Municipal:**

- *Sabe usted que es la Política Nacional de Consolidación?*
- *Conoce que incidencia tuvo en la Administración Municipal?*
- *Conoce usted algún funcionario de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial?*
- *Sabe si se desarrolló algún Plan o Programa en el municipio en el marco de la Política Nacional de Consolidación que beneficiara el área que maneja?*
- *Ha oído hablar de Desarrollo Alternativo?*
- *Sabe usted si se llevó a cabo algún Plan o Programa Desarrollo Alternativo en el municipio en el marco de la Política Nacional de Consolidación?*
- *Cree usted que desde el 2014 han mejorado las condiciones de seguridad en el municipio?*
- *Desde el 2014 el municipio ha aumentado la oferta institucional para los habitantes del municipio desde su área de trabajo?*

*Con el fin de complementar la información municipal existente en diferentes fuentes secundarias, se profundizaron con el funcionario entrevistado aspectos relevantes con el Plan de Desarrollo Municipal de la presente administración que abordan temas Productivos, Seguridad y Acceso a la Justicia, Servicios Sociales y Capital Social.*

**14.1.2 GUIA TEMATICA PARA GRUPOS FOCALES**

**A beneficiarios del Programa de Familias Guardabosques Productivas**

*Presentacion de la actividad.*

*Presentación de los Participantes.*

- *Han escuchado mencionar la Política de Consolidación Territorial o sabe en qué consiste?*
- *Sabe usted que es la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT)?*
- *Sabe que es el Desarrollo Alternativo?*
- *Conoce usted si algún programa de Desarrollo Alternativo opera en el Municipio?*

*Incidencia del programa de Consolidación Territorial (2010-2014) que promueve el Desarrollo Alternativo en municipio de la Macarena, departamento de Meta, Colombia.*

- *Usted relaciona la sustitucion de cultivos ilícitos con Desarrollo Alternativo?*
- *Sabe usted que Institucion fomento el Programa de Familias Guardabosques Productivas?*
- *Desde el 2014 hasta el 2017 que instituciones han hecho presencia en la vereda?*
- *Que Acciones, Proyectos o Programas se llevaron a cabo?*
- *Cree usted que desde el 2014 han mejorado las condiciones de seguridad en el municipio?*
- *Cree usted que desde el 2014 han aumentado la oferta institucional para los habitantes del municipio?*

*Finalización de la actividad y retroalimentación.*